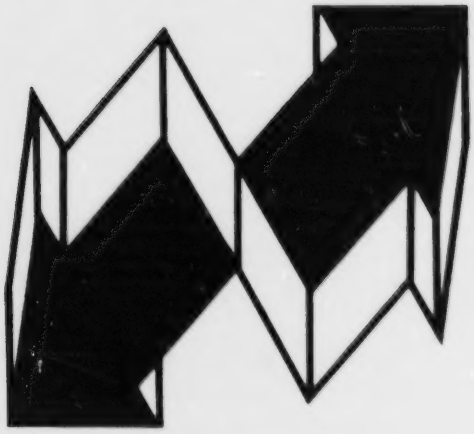
L'ÉTAT: UNE AFFAIRE PUBLIQUE

LA VIE PRIVÉE: UN SECRET D'ÉTAT



Rapport sur les dispositions inconciliables des lois québécoises avec la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Commission d'accès à l'information du Québec

Dépôt légal-- 2e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-16180-7

c Gouvernement du Québec, 1986

Commission d'accès à l'information du Québec

Bureau du président

Québec, le 30 avril 1986

Monsieur Richard D. French
Ministre
Ministère des Communications
1037 De La Chevrotière
Edifice G, 3ème étage (Tour)
Québec (Québec)
G1R 4Y7

Monsieur le ministre,

Il m'est très agréable de vous transmettre le Rapport sur les dispositions inconciliables des lois québécoises avec la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1).

Ce rapport intitulé L'ETAT: UNE AFFAIRE PUBLIQUE; LA VIE PRIVEE: UN SECRET D'ETAT est l'aboutissement d'un processus d'analyse et de consultation amorcé en août 1984 et coordonné par le Service juridique de la Commission d'accès à l'information.

Ce document complète le rapport préliminaire ainsi que les documents de consultation qui furent transmis au ministre des Communications le 27 septembre 1985.

Le présent document contient les recommandations de la Commission sur l'opportunité d'abroger, de maintenir ou de modifier les dispositions législatives contraires à la Loi sur l'accès.

Siège social
900, Place d'Youville
Suite 720
Québec, QC
G1R 3P7
Tél.: (418) 643-5544

Bureau de Montréal
425, ave Viger O.
6e étage
Montréal, QC
H2Z 1X2
Tél.: (514) 873-7622

Il constitue le rapport final exigé par la Loi, conformément à son article 178:

> "178. La Commission doit, avant le ler octobre 1985 étudier les dispositions des lois et des règlements visés dans l'article 169 et, après avoir entendu les représentations des personnes intéressées, faire au gouvernement des recommandations sur l'opportunité d'en maintenir l'application ou de les modifier."

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président,

Marcel Pepin

MARCEL PEPIN

TABLE DES MATIERES

		Page
INTRODUCTION		1
- La prépondérance de la Loi sur l'accès		2
- Le maintien des dispositions antérieures		3
- La révision des lois		4
- La notion de disposition inconciliable		5
- La date charnière		7
- L'étude des lois et règlements		9
- Le rapport final		11
- Les audiences publiques		12
- Les étapes à venir		13
CHAPITRE 1 - DISPOSITIONS INCONCILIABLES AVEC LE DROIT D'ACCES AUX DOCUMENTS		15
1.	Restrictions au droit d'accès aux documents	16
1.1	Limites substantives au droit d'accès	18
1.1.1	Confidentialité absolue des documents	18
1.1.1.1	Les documents relatifs à la confection du rôle d'évaluation municipale	18
1.1.1.2	Les documents de la commission de la sécurité publique de la Communauté urbaine de Montréal	23
1.1.1.3	Les procès-verbaux et documents des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens ainsi que des conseils consultatifs du personnel clinique	29
1.1.1.4	Les renseignements fournis par des tiers et qui ont une valeur économique	35

1.1.2	Confidentialité relative des documents ou renseignements	42
1.1.2.1	Les renseignements détenus par le Protecteur du citoyen	42
1.1.2.2	Les renseignements de régie interne des organismes publics	45
1.1.2.3	Les renseignements relatifs aux appels d'offres des organismes publics	47
1.1.2.4	Les renseignements obtenus de tiers et ayant une valeur économique	49
1.1.2.5	Les renseignements obtenus par un organisme public dans le cadre de sa mission de régulation des institutions financières	53
1.1.2.5.1	L'Inspecteur général des institutions financières	54
1.1.2.5.2	La Commission des valeurs mobilières du Québec	57
1.2	Limites au droit d'accès à certaines personnes	59
1.2.1	L'accès réservé aux contribuables et aux "personnes intéressées"	59
1.3	Limites au droit d'accès dans le temps	63
1.3.1	Les contributions électorales municipales	64
1.3.2	Les projets de règlements municipaux	65
1.3.3	Les renseignements miniers fournis par des tiers	68
1.4	Procédures et modalités d'accès aux documents	70
1.4.1	La garde de documents et la responsabilité de donner accès dans les domaines municipal et scolaire	71
1.4.2	L'obligation de discrétion des fonctionnaires	75

1.4.3	Les tarifs	78
CHAPITRE 2 -	DISPOSITIONS INCONCILIABLES AVEC LE DROIT A LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	85
1.	Restrictions à la confidentialité des renseignements personnels	88
1.1	Le caractère nécessaire des renseignements colligés	88
1.2	Les transferts de renseignements personnels entre organismes publics	92
1.3	Les pouvoirs d'enquête	93
1.4	Limites substantives au droit à la confidentialité	95
1.4.1	L'accès privilégié de tiers au dossier médical ou social d'une personne	97
1.4.2	L'accès des parents au dossier médical ou social de leur enfant de plus de 14 ans	99
1.5	Limites dans le temps à la protection des renseignements personnels	101
1.6	La communication de renseignements personnels à des fins de recherche	102
1.7	Les délais de conservation des renseignements personnels	108
2.	Lois offrant un régime plus strict de confidentialité que la Loi sur l'accès	110
2.1	Le régime de confidentialité de la Loi sur les services de santé et les services sociaux	113
2.2	Le régime de confidentialité de la Loi sur l'assurance-maladie	116
2.3	Le régime de confidentialité de la Loi sur la protection de la santé publique	119

2.4	Le régime de confidentialité de la Loi sur l'assurance automobile	120
2.5	Le régime de confidentialité de la Loi sur la protection de la jeunesse	123
3.	Restrictions au droit d'accès de la personne concernée à son dossier personnel	125
3.1	Confidentialité absolue des renseignements personnels	129
3.1.1	Les documents et procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens	129
3.1.2	Les renseignements médicaux détenus par la Régie de l'assurance-maladie	136
3.2	Confidentialité relative des renseignements personnels	138
3.2.1	Limites substantives au droit d'accès aux renseignements personnels	138
3.3	Limites dans le temps au droit d'accès	143
3.3.1	L'accès des mineurs aux renseignements qui les concernent	143
3.3.2	L'accès aux documents relatifs à un régime public de rentes	145
4.	Restrictions et élargissements du droit d'accès des tiers agissant au nom de la personne concernée	145
4.1	L'accès des "personnes intéressées"	147
4.2	L'accès des tiers à des renseignements personnels de nature économique	150
4.3	L'accès des tiers à des renseignement personnels de nature médicale	152
5.	Restrictions au droit de faire rectifier des renseignements personnels	154

6.	Procédures et modalités d'accès aux renseignements personnels	156
6.1	Exigences particulières pour obtenir accès à son dossier	157
6.2	Obligation de discrétion des fonctionnaires	159
6.3	Les tarifs	161
7.	Le pouvoir de révision d'un refus d'accès à des renseignements personnels	163
CHAPITRE 3 -	LE DROIT D'ACCES DU CITOYEN A SON DOSSIER MEDICAL OU SOCIAL	166
1.	Problématique	166
2.	La raison d'être des dossiers de bénéficiaires	168
2.1	Le dossier médical	168
2.2	Le dossier social	170
2.3	Le dossier d'établissement: un outil d'information pour le bénéficiaire?	172
3.	Le préjudice grave à la santé résultant de la consultation du dossier médical ou social	179
4.	Les opinions de tiers contenues au dossier médical ou social	184
5.	La révision d'un refus d'accès au dossier médical ou social	187
CHAPITRE 4 -	LE DROIT D'ACCES AU DOSSIER D'ADOPTION	190
1.	Problématique	190
2.	La situation actuelle	191
2.1	Le droit aux origines	193
2.2	Les retrouvailles	195

3.	La position de la Commission	196
3.1	Les principes retenus par la Commission	196
3.2	Le caractère confidentiel des dossiers judiciaires et administratifs d'adoption	198
3.3	L'accès des personnes aux renseignements qui les concernent	198
3.4	Le caractère confidentiel de l'acte de naissance	201
3.5	L'accès de l'adopté et de l'orphelin majeurs aux renseignements sur leurs parents biologiques	201
3.6	L'accès des parents biologiques aux renseignements sur l'enfant confié à l'adoption	203
3.7	L'accès de l'adopté et de l'orphelin à leurs antécédents médicaux	204
3.8	Les retrouvailles par l'entremise des C.S.S.	205
3.9	Pour l'avenir	206
CONCLUSION		208
ANNEXE 1	Liste des recommandations de la Commission d'accès à l'information sur les dispositions inconciliables des lois et règlements québécois avec la Loi sur l'accès	
ANNEXE 2	Index des dispositions législatives et réglementaires commentées ou citées dans le rapport	
ANNEXE 3	Liste des personnes ou organismes ayant fait parvenir des commentaires à la Commission dans le cadre de la consultation	
ANNEXE 4	Liste des intervenants aux audiences publiques	

L'ETAT, UNE AFFAIRE PUBLIQUE
LA VIE PRIVEE, UN SECRET D'ETAT

RAPPORT SUR LES DISPOSITIONS INCONCILIABLES DES LOIS QUEBECOISES AVEC LA LOI SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

INTRODUCTION

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chap. A-2.1) est la consécration du droit à l'information chez nous. Encouragé par les expériences étrangères, notamment celles de la France et des Etats-Unis, mais aussi il faut le dire, exhorté par le Rapport Paré, le législateur y a bouleversé les relations entre l'Administration et le citoyen. Désormais, l'information qui concerne la collectivité est publique, celle qui regarde l'individu est un secret d'Etat.

Craignant le spectre d'un Etat trop gros, omnipuissant et menaçant pour les libertés, un Etat qui sait tout mais dont on ne sait rien, la Loi sur l'accès, par une fiction juridique, l'a démantelé en autant d'entités distinctes et autonomes: les organismes publics. Chaque ministère, commission, régie, office, ou société publique et chaque municipalité, commission scolaire, hôpital ou autre corps décentralisé est un organisme public, en regard de l'information qu'il détient. Cet organisme est responsable des décisions qu'il prend et doit en laisser transparaître les fondements. Il est aussi responsable des renseignements personnels qu'il collige et doit s'en servir à bon escient, tout en respectant leur caractère confidentiel. En bout de piste, il en résulte un plus grand contrôle des citoyens sur la vie publique et une mainmise plus restreinte de l'Etat sur la vie privée.

Le premier volet de la Loi énonce donc le droit d'accès des citoyens aux documents des organismes publics et en précise les limites. Ces limites visent à protéger le fonctionnement légitime de l'Administration, c'est-à-dire à lui permettre d'assumer sa tâche pour le bien collectif, sans ingérence injustifiée.

Dans un deuxième volet, la Loi déclare le caractère confidentiel des renseignements personnels. Tout d'abord, elle limite au strict nécessaire les renseignements qu'un organisme public peut recueillir sur un individu. Elle prohibe de plus les transferts de données nominatives entre organismes. Des exceptions à cette dernière règle sont prévues dans les cas d'urgence ainsi que pour assurer la répression des infractions, ou encore lorsque l'application de la loi l'exige.

Corollairement, la Loi sur l'accès reconnaît le droit d'accès de la personne concernée à son dossier de même que son droit de faire rectifier les renseignements inexacts, incomplets ou équivoques qui s'y trouvent.

Comme il ne suffit pas de proclamer un droit pour le voir éclore, le législateur québécois a mis en place des mécanismes procéduraux devant en favoriser l'exercice. En premier lieu, il a confié à la plus haute autorité au sein de l'organisme, le rôle de responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. Il l'a aussi contrainte à prêter assistance au demandeur dans sa recherche d'informations. Enfin, le responsable de- vra rendre une décision sur l'accès à un document, dans les vingt jours de la demande.

Et pour que les citoyens ne soient pas pris au dépourvu face à l'Administration, le législateur a créé un organisme voué à cette cause de démocratisation de l'information. La Commission d'accès à l'information a le mandat de réviser les refus d'accès aux documents et d'assurer le respect de la vie privée à laquelle tous ont droit.

La prépondérance de la Loi sur l'accès

Exceptionnellement, on retrouve dans les lois québécoises des dispositions auxquelles le législateur a conféré un caractère prépondérant, pour marquer leur importance et pour signifier que les principes qu'elles sous-tendent ne doivent pas être enfreints à la légère. Plus exceptionnellement encore, l'Assemblée nationale a fait jouir une loi entière d'un statut de prépondérance à l'égard de l'ensemble de la législation. Cette situation s'est produite une première fois pour souligner le caractère quasi constitutionnel de la Charte des droits et libertés de la personne. L'As-

semblée nationale a recouru à cette technique législative une seconde fois, pour dénoter la prééminence de la Loi sur l'accès qui, rappelons-le, consacre deux droits fondamentaux énoncés dans la Charte, le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée.

Ce régime de prépondérance est lourd de conséquences: en quelque sorte, il lie le législateur pour l'avenir. En accordant une valeur prépondérante à l'accès aux documents et à la protection des renseignements personnels, l'Assemblée nationale du Québec s'oblige en effet à n'y déroger qu'expressément, par le recours à une clause "malgré la Loi sur l'accès":

> "168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi."

Le maintien des dispositions antérieures

Pour permettre à cette réforme de s'implanter sans trop de heurts, se laisser le temps d'évaluer les exceptions ponctuelles qu'il y a lieu de maintenir et surtout, afin d'harmoniser les lois avec la Loi sur l'accès, le législateur a apporté un tempérament à la règle de la prépondérance de la Loi sur l'accès. Il a prévu, par le biais de l'article 169, que cette préséance ne s'appliquera à l'encontre des lois antérieures à la Loi sur l'accès qu'à compter du 1er octobre 1986:

> "169. Sous réserve de l'article 170, toute disposition d'une loi générale ou spéciale qui est inconciliable avec celles du chapitre II relatives à l'accès aux documents des organismes publics ou celles du chapitre III relatives à la protection des renseignements personnels cesse d'avoir effet le 1er octobre

1986.
Il en est de même de toute disposition d'un règlement qui est inconciliable avec celles de la présente loi ou d'un règlement du gouvernement adopté en vertu de la présente loi."

Aussi, les dispositions législatives ou réglementaires incompatibles avec le droit d'accès aux documents ou avec le droit à la protection des renseignements personnels continuent à s'appliquer jusqu'au 1er octobre 1986. Après cette date, la Loi sur l'accès acquerra son plein statut de prépondérance, autant à l'égard des lois antérieures que des lois postérieures. Toute mesure législative ou réglementaire s'opposant aux droits qu'elle consacre deviendra inopérante.

La révision des lois et règlements

C'est à la Commmission d'accès à l'information que le législateur a confié le mandat d'analyser l'ensemble des lois et réglements québécois pour répertorier les dispositions contraires à la Loi sur l'accès. Une période de deux années a été prévue pour ce faire, au terme de laquelle la Commission devait faire rapport au gouvernement.

Le présent document est le compte rendu du mandat que la Commission a accompli. Il répertorie les dispositions inconciliables des lois et règlements sectoriels, c'est-à-dire les dispositions qui contredisent la Loi sur l'accès mais continuent néanmoins d'avoir effet jusqu'au 1er octobre 1986.

D'autre part, ce rapport formule des recommandations à l'endroit du gouvernement sur l'opportunité de maintenir, d'abroger ou de modifier ces dispositions. Ces recommandations ont été faites en gardant à l'esprit un double préjugé en faveur de la transparence de la vie publique et du respect de la vie privée. Elles tiennent aussi compte des impératifs d'un bon gouvernement. De plus, elles ont fait l'objet d'une consultation élargie auprès des organismes et des personnes intéressés.

La notion de disposition inconciliable

Avant d'entreprendre la tâche colossale de lire toutes les lois et tous les règlements refondus ainsi que les chartes des villes du Québec, la Commission a dû se poser la question en apparence simpliste: "Qu'est-ce qu'une disposition inconciliable?" ou encore "Dans quel cas les dispositions d'une loi antérieure à la Loi sur l'accès auraient-elles été implicitement abrogées par la Loi sur l'accès, si un régime transitoire n'avait pas été prévu?"

La jurisprudence canadienne en matière de conflit de lois veut que l'on présume de la rationalité du législateur, celui-ci ne devant pas encourager l'abrogation implicite d'une loi par une autre. Cette règle doit s'appliquer de la même façon à la tâche de répertorier les dispositions inconciliables des lois sectorielles québécoises avec la Loi sur l'accès. Ce n'est qu'en cas d'impossibilité de concilier deux lois qu'il faut les considérer comme inconciliables, respectant en cela la présomption fortement établie en droit de la validité des lois.

La règle de la prépondérance, à notre avis, doit justement coexister avec le postulat de la validité des lois. Aussi, la Commission a tenté ici d'harmoniser les lois existantes avec la Loi sur l'accès, en favorisant toute interprétation raisonnable qui permette d'éviter le conflit de lois.

Par contre, nous avons aussi cherché à respecter l'essence même d'un régime transitoire qui vise à maintenir, pour un temps donné, les "droits acquis" des organismes ou des citoyens. Dans cette perspective, il ne saurait être question de se limiter à une approche strictement formelle de la notion de disposition inconciliable.

Par exemple, la Commission reconnaît comme inconciliable l'article 631 du Code civil du Québec qui décrète que les dossiers d'adoption sont confidentiels "si ce n'est pour se conformer à la loi". En vertu d'une interprétation littérale, il aurait été possible d'avancer que cette conformité à la loi inclut le nouveau régime instauré par la Loi sur l'accès. Une telle interprétation aurait certes bouleversé le régime de confidentialité existant à ce jour dans le domaine de l'adoption.

La Commission est plutôt d'avis que le régime de confidentialité des dossiers d'adoption qui existait antérieurement à la Loi sur l'accès a été maintenu pour trois ans par l'article 169 de la Loi sur l'accès. Toute interprétation contraire nierait la portée même du régime transitoire des dispositions inconciliables. Dans le cas d'espèce, cette dernière interprétation aurait pour effet de modifier, substantiellement et sans avertissement, les droits des parents naturels ou adoptifs et de leurs enfants qu'un régime de confidentialité peut satisfaire. En somme, l'article 169 de la Loi sur l'accès a pour but de maintenir les régimes d'accès ou de confidentialité existant avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès. La Commission donne son plein sens à cette disposition.

Par souci de cohérence législative, d'harmonisation et de clarification des lois, ce rapport mentionne aussi certaines situations qui, malgré qu'elles ne soient pas proprement inconciliables, justifient croyons-nous, l'intervention du législateur. Les pouvoirs conférés par la loi aux enquêteurs et inspecteurs gouvernementaux d'investiguer la vie privée des citoyens, sont un exemple de problématique rencontrée en cours d'analyse. Ils font ici l'objet de recommandations en regard de la protection des renseignements personnels.

Par ailleurs, l'inconciliabilité de certaines dispositions est tributaire de l'application quotidienne qui en est faite. Aussi, la Commission a-t-elle cherché à prévoir les effets possibles de dispositions au texte laconique, ou dont l'application peut varier avec le temps. Pour éviter toute ambiguïté, la Commission reconnaît le caractère potentiellement inconciliable de ces dispositions et suggère au gouvernement de voir à leur modification.

Enfin, la Commission n'a pas la prétention d'avoir fait le relevé exhaustif des dispositions inconciliables qui, du reste, seront toujours susceptibles d'interprétations divergentes. Il n'est donc pas impossible que dans l'exercice de son pouvoir d'adjudication, la Commission d'accès à l'information découvre des dispositions sectorielles inconciliables qui n'ont pas fait l'objet d'une mention dans le présent rapport. Il n'est pas impossible non plus qu'à la lumière d'un autre contexte, la Commission vienne à rejeter le caractère inconciliable de certaines dispositions mentionnées dans ce rapport. La Commission tient à faire cette mise en garde pour éviter tout malentendu et pour rap-

peler qu'elle exerce ici un rôle de conseiller du gouvernement et du législateur, rôle qui ne doit pas être confondu avec sa mission d'adjudication.

La date charnière

Parce qu'elles manifestent la dernière volonté de l'assemblée législative, les lois postérieures l'emportent, en règle générale, sur les lois antérieures. Le régime de maintien des dispositions inconciliables renverse ce postulat, en laissant survivre les dispositions antérieures à la Loi sur l'accès qui s'opposent aux principes qu'elle énonce. Ce régime exceptionnel ne s'applique cependant que pour une période limitée, au-delà de laquelle la préséance de la Loi sur l'accès sera entière, tant à l'égard des lois passées que des lois futures.

La date charnière d'application des articles 168 et 169 de la Loi sur l'accès a toute son importance. D'une part, elle détermine les lois et les règlements inopérants parce que contraires et postérieures à la Loi sur l'accès. Par ailleurs, elle permet de connaître les textes législatifs et réglementaires qui jouissent d'un sursis d'application, en raison de leur antériorité à la Loi sur l'accès.

Le choix de cette date pose problème. En effet, la Loi sur l'accès a été sanctionnée le 23 juin 1982; les articles 168 et 169 sont entrés en vigueur le 1er octobre 1983 et les dispositions substantives des chapitres II et III de la Loi ne sont exécutoires que depuis le 1er juillet 1984.

Aux fins du présent rapport, la Commission a choisi le 1er octobre 1983 comme date charnière marquant l'application du régime exceptionnel de maintien des dispositions inconciliables. La Commission est consciente que cette interprétation est sujette à controverse. Toutefois, elle croit que cette date reflète la volonté du législateur.

Plusieurs raisons militent en faveur de ce choix. Tout d'abord, l'article 61, paragraphe 25 de la Loi d'interprétation (L.R.Q., chap. I-16) nous dit que les expressions d'une loi qui se rapportent au temps se rapportent au "temps de la mise en vigueur de la loi". Aussi, le législateur a explicitement prévu que la Loi sur l'accès, y compris les

articles 168 et 169, entrerait en vigueur par proclamation. Exceptionnellement, il a exigé du gouvernement qu'il établisse un calendrier, non seulement de l'entrée en vigueur de la Loi mais aussi de sa prise d'effet. D'une manière encore plus inusitée, ce calendrier a été déposé auprès de l'Assemblée nationale:

> "181. Le gouvernement doit établir dans les douze mois suivant le 1er octobre 1982 un calendrier de l'entrée en vigueur et de la prise d'effet des dispositions de la présente loi.
>
> Ce calendrier est déposé dans les quinze jours de son adoption devant l'Assemblée nationale si elle siège ou, si elle ne siège pas, auprès de son président."

De la sorte, l'Assemblée nationale a confié au gouvernement la responsabilité de fixer la date à partir de laquelle le régime de prépondérance doit s'appliquer. Elle a cependant voulu être informée de cette date pour ultimement en contester l'opportunité. Il ne saurait donc être question ici de prétendre que le choix de la date de proclamation comme date charnière, spolie au profit de l'Exécutif le pouvoir de l'Assemblée nationale de hiérarchiser les lois.

Dans une même veine, on peut se demander pourquoi le législateur a spécifiquement prévu que les articles 168 et 169 de la Loi sur l'accès entreraient en vigueur par proclamation du gouvernement. Cette délégation de pouvoir à l'Exécutif n'aurait-elle pas été inutile si, de toute façon, la date charnière était nécessairement le jour de la sanction de la loi?

D'autre part, on peut imaginer les difficultés pratiques que le choix de la date de sanction aurait occasionnées. En l'occurrence, le législateur aurait été contraint de prévoir l'ajout de clauses "malgré la Loi sur l'accès" aux lois édictées après le 23 juin 1982 dont il aurait voulu maintenir l'application. Cet ajout aurait été nécessaire, en dépit du fait que les articles 168 et 169 de la Loi n'étaient pas encore en vigueur.

Enfin, dans une perspective réformatrice, l'hypothèse retenue par la Commission a l'avantage de permettre un plus grand ratissage des dispositions de nos lois qui s'opposent au droit d'accès aux documents ou à la protection des renseignements personnels. Incidemment, au terme de cette opération, une plus grande harmonie des lois et un moins grand risque de confusion en résulteront pour le citoyen.

L'étude des lois et règlements

La révision des lois et règlements québécois pour en déterminer l'incompatibilité avec la Loi sur l'accès a duré environ deux ans. Pour ce faire, une équipe réduite d'avocats a lu et analysé quelque 260 chartes municipales, le Code civil du Québec ainsi que les 495 lois publiques contenues dans les quinze volumes des lois refondues du Québec. Ils ont de plus épluché l'ensemble des règlements refondus du Québec, soit plus de 12 000 pages de textes réglementaires.

Dans un premier temps, la masse documentaire à analyser a été répartie en secteurs d'activités, selon la grille utilisée par la Commission de refonte des lois et des règlements. Chaque secteur regroupe une activité de l'administration québécoise et correspond, sauf exceptions, à un ministère du gouvernement (Affaires culturelles, municipales, sociales, etc.).

En second lieu, la méthodologie retenue a consisté à faire une lecture comparative des textes législatifs et réglementaires et de la Loi sur l'accès. Une liste des dispositions nettement inconciliables et de celles qui apparaissaient potentiellement incompatibles avec cette Loi a été dressée.

Ensuite, l'équipe de travail a rédigé un rapport pour chacun des 25 secteurs d'activités. Chaque rapport contenait une identification des dispositions législatives ou réglementaires jugées inconciliables ou potentiellement inconciliables, une explication des motifs à l'appui de cette conclusion et des recommandations quant à leur maintien ou leur modification.

Au terme de cette première étape, la Commission a entrepris la deuxième phase de l'opération en rassemblant

les données par grand secteur et en publiant cinq rapports portant sur les matières suivantes:

- Affaires municipales;
- Education;
- Finances et travail;
- Agriculture, Assemblée nationale, Conseil exécutif, Energie et ressources, Fonction publique, Justice, Revenu, Transport;
- Santé et services sociaux.

Ces documents de consultation ont été portés à la connaissance du public, conformément à l'obligation édictée à la Loi sur l'accès. Les recommandations qui y étaient contenues n'avaient pas de caractère définitif puisqu'elles visaient simplement à amorcer la discussion.

Afin de mener à terme cette deuxième étape, dans un délai raisonnable, la Commission a transmis les cinq rapports de consultation à des personnes, groupes ou organismes directement touchés par les lois et les règlements en cause, ou susceptibles de s'intéresser plus particulièrement aux problèmes soulevés. Au premier chef, les organismes assujettis à la Loi sur l'accès ont reçu copie des rapports préliminaires.

Dans le but d'informer le plus grand nombre de citoyens ou de groupes de leur droit d'exprimer une opinion sur l'harmonisation des dispositions inconciliables, la Commission a, de plus, fait publier un avis public dans les journaux.

La Commission a reçu par la suite de nombreux mémoires. En tout, plus de 70 individus et organismes ont fait part de leurs commentaires par écrit (voir annexe 3).

En raison des commentaires formulés par ces intervenants, la Commission a décidé de tenir des audiences publiques qui se sont déroulées à Montréal les 11, 12, 13 et 14 février 1986. Ces audiences ont permis à 22 intervenants de commenter les propositions de la Commission (voir annexe 4).

Le rapport final

Le présent rapport comprend quatre chapitres. Le premier concerne le droit d'accès aux documents des organismes publics et répertorie les dispositions législatives et réglementaires qui s'opposent à ce nouveau droit. Le second chapitre du document est consacré au deuxième grand volet de la Loi, c'est-à-dire la protection des renseignements personnels. Il fait le relevé des dispositions antérieures au 1er octobre 1983 qui heurtent les garanties de confidentialité offertes par la Loi sur l'accès.

Certaines dispositions ou problématiques rencontrées chevauchent à la fois le champ de l'accès aux documents et celui de la protection des renseignements personnels. On pensera, par exemple, au cas des procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens dans les établissements de santé, où sont colligés à la fois des renseignements personnels et des renseignements administratifs. Dans la mesure du possible, nous avons tenté d'aborder distinctement, dans un chapitre puis dans l'autre, les différents aspects d'une même disposition législative. Bien qu'artificielle, cette séparation méthodologique devrait favoriser une meilleure compréhension des problèmes d'inconciliabilité et permettre au gouvernement de bien cerner les enjeux du maintien, de l'abrogation ou de la modification d'une disposition.

Les deux derniers chapitres du rapport abordent respectivement les questions épineuses de l'accès au dossier médical et social et de l'accès au dossier d'adoption. Ces deux problématiques ayant suscité un intérêt particulier et occupé une part importante de la consultation publique, la Commission a jugé bon d'en approfondir l'étude.

Contrairement à l'approche utilisée lors de la consultation préliminaire, la démarche suivie tout au long du rapport a consisté à regrouper les dispositions inconciliables par sujets ou par problématiques, plutôt que par secteurs d'activités. Pour chaque sujet, le contexte d'application des dispositions législatives ou réglementaires est expliqué de même que les enjeux soulevés par leur maintien, leur abrogation ou leur modification. Après avoir exposé les commentaires reçus en consultation, une recommandation est faite à l'endroit du gouvernement.

Au sujet des recommandations formulées ici, il faut mentionner que la Commission, dans la plupart des cas, s'est limitée à établir les critères et les valeurs qu'elle aimerait voir le gouvernement mettre de l'avant et le législateur adopter, pour une disposition ou une problématique donnée. Exceptionnellement, la Commission s'est permise de suggérer des textes législatifs lorsque la Loi sur l'accès est mise en cause. Dans les autres cas, elle n'a pas cru bon proposer des textes législatifs de remplacement, ne connaissant pas tous les paramètres à considérer dans ces secteurs d'activités.

Dans le même ordre d'idée, est-il nécessaire de préciser que lorsque la Commission suggère le maintien d'une disposition législative ou réglementaire contraire à la Loi sur l'accès, il est implicitement recommandé au législateur de recourir à une clause "malgré la Loi sur l'accès". A l'inverse, le recours à la clause "sous réserve de la Loi sur l'accès" vise à assurer l'application complémentaire de la Loi sur l'accès et de la disposition sectorielle.

Enfin, les lecteurs intéressés à connaître l'analyse et la recommandation de la Commission sur un sujet donné, pourront consulter la table des matières; ceux qui s'intéressent exclusivement à un secteur d'activité ou à une loi en particulier, auront avantage à utiliser l'index alpha-numérique de la législation citée (annexe 2).

Les audiences publiques

Point culminant de la consultation lancée par la Commission d'accès à l'information, les audiences publiques ont été une occasion privilégiée de réflexion et de discussion sur certains problèmes d'importance soulevés par la révision des lois.

Les principales questions abordées dans ce cadre ont généré des débats de fond sur des valeurs sociales conflictuelles. La consultation élargie a permis à la Commission de mieux saisir les enjeux, et, croyons-nous, de formuler des recommandations plus éclairées.

Tout d'abord, le droit d'accès du bénéficiaire à son dossier médical ou social a fait l'objet d'une attention particulière. Les groupes représentatifs des médecins, des

infirmières et des centres hospitaliers de même que les groupes de citoyens, les associations de bénéficiaires et des individus ont fait valoir leur point de vue sur l'opportunité de maintenir le préjudice grave à la santé comme motif de refus d'accès à ce dossier.

Les mêmes intervenants ont aussi fait connaître leurs réactions à l'hypothèse de rendre accessibles les procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens dans les hôpitaux et autres établissements de soins.

La question de l'accès au dossier d'adoption a suscité un débat passionné entre les tenants du respect intégral de la vie privée des parties en cause et ceux qui réclament le droit de connaître leurs origines. A cette occasion, la Commission a été sensibilisée aux graves problèmes humains que vivent les personnes à la recherche de leurs parents biologiques ou de leur enfant adopté.

Enfin, plusieurs autres sujets ont été traités devant la Commission. A titre d'exemple, on peut rappeler le droit des mineurs de 14 ans ou plus d'avoir un accès exclusif à leur dossier personnel, l'exigence d'un régime d'accès et de confidentialité plus flexible dans le domaine de l'inspection des institutions financières, etc.

Tout au long de ce rapport, nous avons pris soin de rapporter les principaux arguments avancés par les défenseurs d'une position ou d'une autre. La Commission s'est aussi fait un devoir d'étudier attentivement toutes les propositions qui lui ont été soumises.

Les étapes à venir

Le 1er octobre prochain, les dispositions législatives ou réglementaires contraires à la Loi sur l'accès deviendront inopérantes, si le législateur n'intervient pas pour les maintenir. La Commission est d'avis que dans certains cas, une telle intervention sera nécessaire pour protéger les intérêts légitimes des citoyens et ceux de l'Administration. Le législateur devra vraisemblablement indiquer que ces dispositions s'appliquent "malgré la Loi sur l'accès".

D'autres dispositions ne nécessitent que de légè-

res modifications. L'Assemblée nationale pourra y pourvoir par l'adoption d'une loi omnibus.

Enfin, en ce qui a trait aux dispositions qui, sans motif valable, nient le droit d'accès aux documents ou le respect du caractère confidentiel des renseignements personnels, la Commission recommande au gouvernement de voir à leur abrogation. En éliminant ces articles de lois ou de règlements de nos textes juridiques, le législateur évitera les risques de confusion pour le citoyen comme pour l'Administration.

CHAPITRE 1 - DISPOSITIONS INCONCILIABLES AVEC LE DROIT D'ACCES AUX DOCUMENTS

Comme son titre l'indique, la Loi sur l'accès aux documents et sur la protection des renseignements personnels vise deux objectifs distincts. Elle assure d'une part le droit d'accès des citoyens aux documents des organismes publics et se fait forte, dans un second temps, d'établir le droit à la protection des renseignements personnels que détiennent ces organismes.

Le premier volet de la Loi établit un principe général d'accès aux documents qui campe, en quelque sorte, le droit à l'information. Cette règle est explicitement énoncée à l'article 9 de la Loi:

> "9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.
> (...)."

La reconnaissance d'un droit fondamental comme le droit à l'information entre nécessairement en conflit avec d'autres droits premiers qui fondent eux aussi les assises d'une société démocratique. La vie privée des individus est certes la première limite qu'il faut apporter au droit de savoir. De même, le droit de la collectivité québécoise à un bon gouvernement exige parfois et pour un temps limité, la rétention d'information au bénéfice des personnes appelées à prendre des décisions. Il en va pareillement des activités préventives ou répressives de l'Etat envers le crime ou les infractions aux lois: la transparence absolue des dossiers d'enquêtes policières, par exemple, réduirait à néant la sécurité et la protection des citoyens.

Dans une perspective réaliste, la Loi sur l'accès tempère donc le droit des citoyens à l'information en l'assortissant d'exceptions permissives ou obligatoires. Dans la plupart des cas, l'organisme public se voit accorder, à certaines conditions strictement libellées, la faculté de ne pas divulguer des renseignements ou documents. Exceptionnellement, lorsque l'intérêt public l'exige, l'organisme doit obligatoirement en assurer la confidentialité.

Le caractère limitatif de ces exceptions fait en sorte que toute disposition législative sectorielle qui vient ajouter quelque condition aux motifs de rétention d'information énoncés aux articles 18 à 41 de la Loi sur l'accès, est inconciliable avec cette Loi. Le présent chapitre répertorie ces dispositions et formule ces recommandations de maintien, de modification ou d'abrogation jugées appropriées. Bien sûr, ces recommandations sont faites dans une perspective réformatrice avec le préjugé favorable à l'accès qu'exige la nouvelle Loi.

Pour leur part, les dispositions législatives qui offrent une accessibilité plus grande que ne le prévoit la Loi sur l'accès, ne sont pas proprement inconciliables vu la règle d'interprétation de l'article 171 de cette Loi:

> "171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre:
>
> 1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;
>
> (...)."

La Commission a néanmoins relevé les dispositions de ce type et s'est interrogée sur l'opportunité de leur maintien, dans une double perspective de reconnaissance étendue du droit de connaître mais aussi d'harmonisation du régime d'accès applicable au Québec. A tout le moins, la Commission est d'avis que le gouvernement doit être informé de l'existence de ces dispositions dérogatoires au régime prévu dans la Loi sur l'accès.

1. Restrictions au droit d'accès aux documents

La mise en parallèle des lois et règlements sectoriels avec la Loi sur l'accès confirme que celle-ci peut être contredite sur plusieurs rapports, sous divers angles, avec plus ou moins d'intensité.

On rencontre en premier lieu des dispositions qui heurtent la substance même de la Loi en déclarant confidentiels des documents que par ailleurs celle-ci rendrait accessibles. Certaines de ces lois confèrent cependant au ministre ou à l'autorité une discrétion de divulguer ces documents ou renseignements. C'est le cas notamment de l'Inspecteur général des institutions financières qui, en vertu de la Loi, a toute liberté en la matière.

D'autres dispositions, au contraire, affirment péremptoirement le caractère secret des dossiers. L'article 114 de la Loi sur les services de santé et de services sociaux (L.R.Q., chap. S-5) qui rend confidentiels les procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens, est un bon exemple de ce type de disposition dite de confidentialité absolue.

La lecture des textes législatifs révèle aussi l'existence de limites temporelles au droit d'accès. A l'instar de la Loi sur l'accès qui permet la confidentialité des mémoires de délibérations des organismes publics pour une période de quinze ans, ou encore la rétention des documents du Conseil exécutif durant 25 ans, ces dispositions prévoient un délai plus ou moins long de communication de documents.

Dans d'autres cas, ce sont les personnes aptes à recevoir copie des documents qui sont limitativement mentionnées dans les lois ou règlements. Ces restrictions ne sont pas conformes à la lettre ni à l'esprit de la Loi sur l'accès pour qui tous les citoyens sont égaux.

Enfin, pour assurer une reconnaissance efficace et concrète du nouveau droit reconnu, la Loi sur l'accès met en place une procédure unique d'accès centralisée vers une personne responsable. A toutes fins utiles, la Loi sur l'accès anéantit le renvoi kafkaïen des citoyens d'un organisme à l'autre, d'une direction à l'autre, d'un fonctionnaire à l'autre... Plus encore, la Loi sur l'accès établit un tarif juste et équitable pour l'obtention de copies de documents car les coûts ne doivent pas servir de frein à la transparence. Certaines lois sectorielles répertoriées ici avaient déjà mis en place des régimes distincts souvent moins généreux ou simplement discrétionnaires.

1.1 Limites substantives au droit d'accès

1.1.1 Confidentialité absolue des documents

1.1.1.1 Les documents relatifs à la confection du rôle d'évaluation municipale

Depuis 1978, la réforme de la fiscalité municipale au Québec a eu comme conséquence d'uniformiser les méthodes d'évaluation des immeubles. Le Règlement sur la forme et le contenu du rôle d'évaluation foncière, le processus de sa confection et de tenue à jour et la continuité des rôles successifs (R.R.Q., chap. F-2.1, r. 4.1) adopté en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chap. F-2.1), impose à l'évaluateur l'utilisation du Manuel d'évaluation foncière du Québec. Cet outil méthodologique est public et toute personne peut s'en procurer une copie aux Publications du Québec. De même, le résultat du travail de l'évaluateur, c'est-à-dire le rôle d'évaluation en vertu duquel les propriétaires de la municipalité seront taxés, est aussi accessible, vu son caractère public.

Ce régime d'ouverture a évidemment pour but de permettre au citoyen d'évaluer l'équité de sa taxation en confrontant au besoin l'évaluation de son immeuble à celle de ses voisins. En cas d'insatisfaction, le contribuable lésé peut en appeler de la décision de la municipalité auprès du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (B.R.E.F.).

Hélas, il sera souvent difficile, voire impossible, pour le citoyen de mettre en perspective son évaluation foncière par rapport à celle des autres contribuables, sans avoir pris connaissance des divers éléments matériels sur lesquels ces évaluations sont fondées. Or, l'article 79 de la Loi sur la fiscalité municipale met un frein à cette possibilité de comparaison:

> "79. Les documents visés au deuxième alinéa de l'article 78 sont confidentiels.
>
> Toutefois, une personne peut consulter un tel document relatif à l'immeuble dont elle est proprié-

> taire ou occupant; s'il a servi de base à une inscription au rôle concernant cet immeuble et s'il a été préparé par l'évaluateur. Il en est de même pour un plaignant à l'égard de l'immeuble qui fait l'objet de la plainte.
>
> Outre la corporation municipale et la municipalité, le ministre peut consulter un tel document préparé par l'évaluateur et en obtenir copie sans frais."
>
> (Les documents visés au deuxième alinéa de l'article 78 sont ceux rassemblés ou préparés par l'évaluateur en vue de la confection et de la tenue à jour du rôle).

A l'heure actuelle donc, les documents rassemblés et préparés par l'évaluateur en vue de la confection et de la tenue du rôle, documents que l'on appelle communément les "fiches techniques", sont confidentiels. Seul le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble peuvent les consulter s'ils ont été préparés par l'évaluateur et ont servi de base à l'évaluation. A l'inverse, si ces documents n'ont pas été préparés par l'évaluateur mais simplement obtenus par lui ou encore, s'ils ont été rassemblés par l'évaluateur mais n'ont pas servi à déterminer la valeur de l'immeuble, ils doivent demeurer confidentiels.

Exceptionnellement par contre, lorsqu'un autre contribuable conteste l'évaluation foncière d'un immeuble dans le cadre d'un litige devant le B.R.E.F., il lui est permis de consulter les fiches techniques se rapportant à cet immeuble de même que les documents connexes ayant servi à l'évaluation.

A ce propos, notons que le droit respectivement reconnu au propriétaire et à l'occupant d'un immeuble, de même qu'au contestataire d'une évaluation, n'est qu'un droit de consultation, non pas un droit d'obtenir des copies desdits documents. C'est du moins l'interprétation qu'il faut retenir d'une récente décision de la Cour provinciale de Montréal dans Corporation municipale à St-Jean-de-Matha c. Raymond Bleau (décision du 20 janvier 1986, no. 500-02-035787-840).

La prise de connaissance et l'analyse de fiches

techniques a permis à la Commission de constater que les renseignements qui s'y trouvent ne concernent pas une personne physique mais bien un immeuble. Aussi, ce n'est certes pas en vertu du principe de la confidentialité des renseignements personnels que le législateur avait prévu un régime restrictif d'accès à ces renseignements et documents. Force nous est donc de reconnaître le caractère inconciliable de l'article 79 de la Loi sur la fiscalité municipale avec le régime général d'accès prévu dans la Loi sur l'accès. Cette inconciliabilité se manifeste d'ailleurs sous trois angles distincts.

Premièrement, cette disposition nie le droit d'accès de toute personne aux documents qui n'ont pas été préparés par l'évaluateur ou qui n'ont pas servi de base à l'inscription au rôle.

Deuxièmement, elle soumet le droit d'accès des tiers à ces documents et renseignements à l'exigence de formuler une plainte contre l'évaluation d'un immeuble donné. En conséquence, le citoyen qui veut s'assurer de l'équité de sa taxation, doit à la limite contester devant le B.R.E.F. l'évaluation de tous les immeubles comparables au sien dans la municipalité. Cette condition satisfaite, il lui sera possible de consulter les documents préparés par l'évaluateur aux fins d'établir la valeur des autres immeubles de la région.

Troisièmement, cette disposition ne reconnait pas un véritable droit d'accès assorti d'une opportunité de prendre copie des documents. Elle accorde en fait un simple droit de consultation des pièces.

Dans son rapport préliminaire, la Commission a recommandé la suppression du caractère confidentiel des renseignements et documents colligés par l'évaluateur municipal, de manière à offrir à toute personne la possibilité de contrôler son évaluation en regard de l'ensemble des biens taxés dans la municipalité. De l'avis de la Commission, une telle transparence est nécessaire pour assurer l'équité d'un système qui, contrairement à l'impôt sur le revenu, établit une norme de taxation fluctuante liée à la subjectivité des évaluations.

La consultation publique tenue sur les recommandations préliminaires de la Commission a cependant mis en lumière la présence de renseignements économiques sensibles dans les fiches techniques des immeubles commerciaux et in-

dustriels évalués selon la méthode dite "du revenu".

Contrairement à l'évaluation des immeubles résidentiels, l'évaluation municipale des immeubles à revenus et des immeubles industriels et commerciaux n'est pas uniquement établie selon leur valeur de remplacement ou selon les ventes de biens comparables dans la région. Afin de mieux saisir la valeur économique de ces propriétés, le Manuel d'évaluation invite les évaluateurs à rassembler les renseignements relatifs aux revenus générés par ces immeubles. On retrouve donc sur les formulaires-types d'évaluation ou dans un dossier connexe, des renseignements sur les loyers perçus, les états financiers, l'état des revenus et dépenses, les marges de profit du propriétaire, etc.

La Loi sur l'accès, à ses articles 23 et 24, assure le caractère confidentiel des renseignements de cette nature. Aussi, dans la plupart des cas, l'organisme saisi d'une demande d'accès à des renseignements économiques provenant de tiers, doit s'enquérir du consentement de ces derniers avant d'accéder à la demande:

> "23. Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement."
>
> "24. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement."

L'Union des municipalités et la Ville de Québec, entre autres, ont fait valoir que ces garanties n'étaient

pas suffisantes en matière municipale pour protéger les tiers. Ceux-ci ont aussi soutenu qu'il serait difficile et lourd administrativement d'analyser les renseignements économiques contenus dans les fiches, à l'aune des critères prévus aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès. En outre, l'obtention même des renseignements auprès des tiers pourrait s'avérer plus ardue étant donné la crainte de ces derniers de voir leurs états financiers divulgués.

La Commission est sensible aux arguments qui lui ont été soumis. Aussi recommande-t-elle au gouvernement de tempérer la règle générale d'accès qu'elle voudrait voir s'appliquer aux fiches techniques et aux documents qui les accompagnent et de maintenir la règle de confidentialité pour les renseignements économiques obtenus aux fins d'appliquer la méthode d'évaluation du revenu, sauf dans le cadre d'un litige en contestation d'évaluation.

Au bénéfice des personnes qui oeuvrent dans le domaine de l'évaluation foncière et des personnes intéressées à connaître les limites de leur droit d'accès à ces renseignements, le régime applicable de même que l'exception devraient être inscrits dans la Loi sur la fiscalité municipale.

Par ailleurs, les mêmes règles devraient s'appliquer aux renseignements obtenus par une municipalité lors de l'évaluation d'un immeuble, pour les fins d'une taxe sur les mutations immobilières. A l'instar de l'article 79 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chap. F-2.1), l'article 22 de la Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières (L.R.Q., chap. M-39) établit le caractère confidentiel des renseignements relatifs à cette évaluation. Dans les faits, il semble que les documents utilisés par les municipalités à cette occasion soient les mêmes que ceux colligés par l'évaluateur municipal lors de la confection du rôle. La Commission est d'avis que ces documents doivent être accessibles, sous réserve d'une exception pour les renseignements obtenus en application de la méthode dite "du revenu". Ces derniers renseignements ne seront accessibles qu'aux personnes intéressées.

Recommandation

Pour ces motifs, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de supprimer le caractère

confidentiel des documents et renseignements rassemblés et préparés par l'évaluateur en vue de la confection et de la tenue à jour du rôle d'évaluation, de manière à ce que le régime de la Loi sur l'accès s'applique dans ce domaine.

Dès lors, il sera possible à toute personne de prendre connaissance ou d'obtenir copie des fiches techniques et autres documents connexes. Toutefois, une exception à cette règle devrait être prévue dans la Loi sur la fiscalité municipale, afin de protéger les renseignements économiques des tiers, obtenus par l'évaluateur utilisant la méthode d'évaluation dite "du revenu". Dans le cadre d'une contestation d'évaluation d'immeuble cependant, le plaignant pourra avoir accès à l'ensemble des documents et renseignements relatifs à l'évaluation de cet immeuble.

La Commission recommande que ce régime spécial soit inscrit dans la Loi sur la fiscalité municipale, afin de permettre aux intéressés de connaître d'un seul coup d'oeil les limites au droit d'accès dans ce domaine.

Enfin, les mêmes règles devraient s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, à l'article 22 de la Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières.

1.1.1.2 Les documents de la commission de la sécurité publique de la Communauté urbaine de Montréal

La commission de la sécurité publique (C.S.P.) de la Communauté urbaine de Montréal est l'une des commissions obligatoires et permanentes du Conseil de la Communauté. Dotée de pouvoirs d'étude, d'enquête et de recommandation étendus dans le domaine de la prévention, de la détection ou de la répression des infractions sur le territoire de la Communauté, cette commission fait rapport au Conseil.

La commission de la sécurité publique est composée de sept membres, dont un président et un vice-président. Un membre de la commission est nommé par le gouvernement, alors que les autres membres sont désignés par le Conseil parmi ses membres.

En raison du mandat particulier de cette commission, le législateur a décrété qu'elle pouvait tenir des

séances à huis clos, à condition de se réunir en public au moins deux fois par année. Sans doute, par souci de cohérence et afin de préserver le caractère confidentiel des documents afférant aux discussions d'ordre sécuritaire ou policier tenues par cette commission, la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.R.Q., chap. C-37.2) prévoit de plus que les livres, registres ou documents relatifs à un sujet traité à huis clos ne sont pas versés dans les archives municipales. Incidemment, il appert que le secrétaire de la Communauté n'est pas tenu d'en délivrer copie:

> "110.1 Les livres, registres et documents faisant partie des archives de la Communauté peuvent être consultés durant les heures de bureau par toute personne qui en fait la demande."
>
> "110.2 Le secrétaire est tenu de délivrer à toute personne qui en fait la demande, sur paiement des honoraires exigibles en vertu du tarif fixé par le comité exécutif, des copies ou des extraits des livres, registres ou documents faisant partie des archives de la Communauté.
> (...)."
>
> "110.3 Les articles 110.1 et 110.2 ne s'appliquent pas à tout ou partie d'un livre, registre ou document relatif à une matière ayant fait ou devant faire l'objet d'une discussion lors d'une séance à huis clos de la commission de la sécurité publique."

Dans une même perspective, afin de ne pas court-circuiter la mission sécuritaire confiée à la commission de la sécurité publique, celle-ci peut même formuler des recommandations confidentielles à l'endroit du comité exécutif de la C.U.M., sans passer par le Conseil de la Communauté. Le rapport contenant les recommandations confidentielles sera lui aussi acheminé directement au comité exécutif:

"82.9 Une commission a pour fonction d'étudier toute question touchant le domaine de sa compétence et de faire au conseil les recommandations qu'elle juge appropriées.

Elle exerce cette fonction soit à la demande du conseil ou du comité exécutif, soit de sa propre initiative.

La commission de la sécurité publique fait au comité exécutif plutôt qu'au Conseil les recommandations qu'elle juge confidentielles. De plus, elle donne au comité exécutif l'avis et l'analyse prévus par l'article 178.1."

"82.12 Chaque membre d'une commission a une voix. Les décisions de la commission sont prises à la majorité des voix; en cas d'égalité, la décision est censée rendue dans la négative.

La commission rend compte de ses travaux et de ses décisions au moyen d'un rapport signé par son président ou par la majorité de ses membres.

Le rapport est transmis au conseil et une copie au comité exécutif. Toutefois, le rapport contenant les recommandations confidentielles de la commission de la sécurité publique ainsi que l'avis et l'analyse de cette commission prévu par l'article 178.1 sont transmis au comité exécutif."

La lecture des articles 82.9 et 82.12 en conjonction avec les articles 110.1 à 110.3 de la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal révèle une volonté législative de mettre en place un régime quasi-hermétique, assurant le secret à l'égard du public des documents traités à huis clos par la commission de la sécurité publique et même de certaines recommandations jugées confidentielles, à l'égard du

Conseil de la Communauté. Ce régime s'oppose, à n'en point douter, à la règle générale d'accès énoncée à l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Consciente du mandat particulièrement lourd attribué à cette commission permanente qui doit évaluer et mettre en place des mécanismes aptes à prévenir, détecter et réprimer le crime ou les infractions, la Commission d'accès à l'information s'est demandée si la Loi sur l'accès offrait un régime adapté à ces impératifs légitimes de protection du public.

Une étude attentive des restrictions à l'accès prévues dans la Loi l'a convaincue de l'incapacité de celle-ci à protéger totalement les analyses, avis et recommandations issus des réunions à huis clos de la C.S.P. où sont traités des sujets d'ordre sécuritaire exigeant la confidentialité.

Ceci dit, la Commission d'accès ne croit pas que tous les documents produits ou consultés par la C.S.P. exigent une telle protection. L'analyse de l'article 179 de la Loi sur la Communauté laisse entrevoir, par exemple, que les procès-verbaux de la commission de la sécurité publique peuvent contenir les commentaires et représentations des personnes et groupes consultés sur les objectifs et sur l'administration du service de police. Aucune raison ne milite en faveur de la soustraction de ces informations à la vue des citoyens.

De même, rien ne permet de croire que tous les documents susceptibles d'être transmis au comité exécutif dans l'application de l'article 178.1 et 82.12 précité de la Loi sur la Communauté de Montréal justifient une telle protection :

> "178.1 Le comité exécutif ne peut exercer les pouvoirs suivants qu'après avoir pris l'avis de la commission de la sécurité publique:
> 1° la détermination des objectifs du Service de police;
> 2° la détermination du nombre de policiers, de fonctionnaires et d'employés de ce service;
> 3° la détermination des normes d'embauche du personnel de ce ser-

vice; et

4° la détermination des conditions de travail des membres du personnel de ce service qui ne sont pas des salariés au sens du Code de travail (chap. C-27) et l'établissement de leur plan de retraite, régime de rentes ou fonds de pension.

De plus, il doit faire analyser par la commission de la sécurité publique le budget du service de police préparé par son directeur, avant de l'inclure dans le budget de la Communauté, avec ou sans modification."

Ces matières concernent la gestion du service de police communautaire, c'est-à-dire l'allocation des fonds publics et la détermination de ses orientations. Il serait surprenant de nier aux citoyens le droit de prendre connaissance de ces données, d'autant plus que la loi prévoit déjà que la population doit être consultée à ce sujet:

"179. La commission de la sécurité publique reçoit les commentaires ou les représentations de toute personne ou de tout groupe de personnes à l'égard des objectifs et de l'administration du service de police et peut procéder aux consultations qu'elle juge appropriées. (...)."

La Loi sur la Communauté urbaine de Montréal, d'autre part, n'établit pas clairement que le comité exécutif a la discrétion de rendre accessibles, tôt ou tard, les recommandations confidentielles et les analyses qui les soutiennent, formulées par la commission de la sécurité publique. Au contraire, le silence de la loi à cet égard pourrait être interprété par certains comme établissant une confidentialité "in se" à laquelle nul ne peut déroger.

En définitive, la Commission d'accès à l'information est d'avis que le régime d'accès qui prévaut actuellement à la commission de la sécurité publique devrait être

raffiné et précisé, en tenant compte de quatre critères en fonction desquels les objectifs d'accès à l'information et de protection de la sécurité publique seraient conciliés:

1° Seuls les documents traités à huis clos par la commission de la sécurité publique et concernant directement la prévention, la détection et la répression du crime ou des infractions aux lois devraient jouir d'une exception spécifique au régime d'accès mis en place par la Loi sur l'accès;

2° A chaque fois qu'elle traite confidentiellement d'un sujet lié à la prévention, la détection ou la répression du crime ou des infractions, la C.S.P. devrait prendre une résolution à cette fin;

3° Il devrait être clairement établi que le comité exécutif a la discrétion de rendre accessibles les recommandations confidentielles qui lui ont été faites par la commission de la sécurité publique ainsi que les avis et analyses qui lui sont transmis à cette occasion;

4° Il devrait être également prévu que la Commission d'accès à l'information conserve son droit de regard sur tous les documents de la commission de la sécurité publique, dans le but de vérifier s'ils sont visés par l'exception mentionnée ci-haut.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de refondre le régime d'accès et de confidentialité des analyses, avis et recommandations de la commission de la sécurité publique de la C.U.M. afin d'en préciser la portée et les limites. Bien qu'elle reconnaisse l'opportunité d'élaborer en ce domaine des règles exceptionnelles, la Commission d'accès est d'avis que, dans l'élaboration de ce régime, le gouvernement devrait tenir compte des quatre critères précédemment énoncés.

1.1.1.3 Les procès-verbaux et documents des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens ainsi que des conseils consultatifs du personnel clinique

Chaque centre hospitalier doit mettre sur pied un conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (C.M.D.P.) composé de tous les membres de ces professions qui oeuvrent dans l'hôpital. Les fonctions du C.M.D.P., assumées en fait par son comité exécutif, sont conférées par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5) en termes spécifiques. D'une part, le conseil doit voir au maintien et au contrôle de la qualité des soins dispensés dans l'établissement, c'est-à-dire à l'évaluation professionnelle et d'autre part, il doit conseiller le conseil d'administration quant à l'administration des services:

> "112. Le conseil des médecins et dentistes, selon les modalités qui peuvent être déterminées par règlement, est responsable vis-à-vis du conseil d'administration:
> 1° du contrôle et de l'appréciation des actes médicaux et dentaires posés dans l'établissement;
> 2° du maintien à un niveau suffisant, de la compétence des médecins et dentistes qui exercent dans l'établissement pour assurer des services de qualité à la population, en ce qui a trait aux soins médicaux et dentaires;
> 3° de faire des recommandations nécessaires afin que les services médicaux et dentaires soient distribués de façon appropriée;
> 4° de faire des recommandations sur l'organisation scientifique et technique de l'établissement;
> 5° de donner son avis sur les règles de soins médicaux et dentaires et sur les règles d'utilisation des ressources élaborées par un chef de département clinique;
> 6° d'établir les modalités d'un système de garde permanent dans le centre hospitalier (...)."

C'est par l'entremise de ses comités statutaires que le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens accomplit sa mission d'évaluation professionnelle, notamment au niveau du comité d'évaluation médicale et dentaire et des comités de discipline ad hoc.

Le comité exécutif pour sa part reçoit et analyse les recommandations de ces comités et assume les tâches plus administratives visées par les alinéas 3 à 6 de l'article 112. Il doit de plus émettre son avis sur le plan d'organisation de l'établissement avant qu'il ne soit soumis au ministre pour approbation (article 70 alinéa 2 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux). Ainsi, le comité peut prévoir les orientations de l'institution et en infléchir les politiques.

Les activités du C.M.D.P. et de ses comités sont actuellement effectuées en vase clos puisqu'à l'exception des recommandations qui en émanent, les documents et procès-verbaux du conseil et de ses comités sont confidentiels selon l'article 114 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux:

> "114. Le conseil consultatif du personnel clinique et le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens peuvent adopter des règlements concernant la régie interne, la création de comités et leur fonctionnement ainsi que la poursuite de leurs fins. Ces règlements entrent en vigueur sur approbation par le Conseil d'administration.
>
> Dans le cas d'un centre hospitalier, le conseil des médecins et dentistes doit constituer les comités déterminés par règlement.
>
> Les dossiers et les procès-verbaux du conseil consultatif du personnel clinique de même que les dossiers et procès-verbaux du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens et de chacun de leur comité sont confidentiels et nul ne

> peut en prendre connaissance si ce n'est les membres de chacun de ses conseils ou comités ou encore la Commission ou les représentants d'une corporation professionnelle par rapport à ses membres, dans l'exercice des fonctions à elles attribuées par la Loi. Le comité exécutif du conseil des médecins et dentistes a accès aux dossiers et procès-verbaux de ces comités."

La règle de confidentialité prévue dans cette disposition va à l'encontre de la Loi sur l'accès et force à s'interroger sur la justification d'un tel régime. Est-ce en raison de la mission particulière confiée au conseil des médecins, dentistes et pharmaciens que le législateur lui a réservé un statut particulier?

Lors des audiences publiques tenues par la Commission d'accès à l'information sur ce sujet, les associations professionnelles des médecins, dentistes et pharmaciens se sont opposées à toute divulgation de documents ou de procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens.

Ils ont tout d'abord fait valoir que la tâche principale confiée par le législateur au C.M.D.P. consiste à évaluer les actes professionnels. L'objectif recherché par cette évaluation étant d'optimaliser la qualité des soins, il ne faudrait pas, en se servant du droit d'accès, annuler l'effet souhaité.

D'autre part, ces groupes ont rappelé avec justesse que les documents et délibérations du conseil et de ses comités sont éminemment nominatifs et concernent bien plus le professionnel que le bénéficiaire. Il est donc virtuellement impossible de donner accès à cette information à l'un sans brimer la vie privée de l'autre (voir chapitre 2, section 3.1.1). De plus, le principe même de l'évaluation par les pairs veut que ceux-ci puissent s'exprimer librement, sans risque de voir leurs propos diffusés sur la place publique. Dans les circonstances d'une ouverture des procès-verbaux et documents du conseil, les professionnels se refuseront tôt ou tard à évaluer leurs collègues.

En outre, ces intervenants ont rappelé que l'éva-

luation des actes est un processus qui concerne les professionnels et l'établissement. Que cette évaluation soit déclenchée par la plainte d'un bénéficiaire ou d'un chef de département clinique, c'est un comité de discipline ad hoc qui étudiera le cas (règlement 3.01, article 106), entendra le professionnel en cause et fera rapport au comité exécutif. Celui-ci formulera une recommandation au conseil d'administration de l'établissement.

Ce processus, dit-on, doit à tout le moins demeurer confidentiel jusqu'à ce que la décision finale soit prise, sinon les droits du professionnel seront lésés et sa réputation entachée avant même que la cause ne soit jugée par l'autorité compétente. Aussi, l'accès au rapport d'enquête ne devrait être permis qu'au professionnel concerné, et ce, à la fin du processus. N'est-ce pas d'ailleurs le traitement accordé aux dossiers disciplinaires dans les autres organismes publics?

En ce qui a trait aux délibérations de ces comités sur la compétence d'un professionnel, il faut comprendre qu'il s'agit là de discussions hautement nominatives et sensibles qui ont pour but de remettre en cause la pratique d'un médecin, dentiste ou pharmacien. Le professionnel n'assiste pas aux discussions et n'a pas le droit de faire valoir son point de vue. Dans les circonstances, un accès des tiers ou même un accès prématuré du professionnel impliqué à la discussion viendrait nécessairement judiciariser le processus. Pourtant, une procédure quasi-judiciaire est expressément prévue à un autre stade du processus disciplinaire, soit au niveau de la prise de décision par le conseil d'administration.

Le caractère nominatif des renseignements colligés par les conseils des médecins, dentistes et pharmaciens dans le cadre de leur mission d'évaluation professionnelle ne fait aucun doute pour la Commission d'accès à l'information. Elle a d'ailleurs pu s'en convaincre en analysant les exemples anonymes de procès-verbaux qu'on lui a permis de consulter (voir chapitre 2, section 3.1.1).

De même, la Commission comprend que le processus d'évaluation par les pairs serait tôt ou tard mis à sac par la reconnaissance d'un droit d'accès des citoyens à ces renseignements. Le risque de judiciarisation prématurée du processus disciplinaire ne peut non plus être minimisé.

Par contre, la Commission a été à même de consta-

ter que les procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens contenaient des renseignements administratifs ne relevant aucunement de la mission du conseil d'évaluer les actes professionnels. Ces renseignements sont plutôt le produit des responsabilités administratives conférées à cette institution par les paragraphes 3 à 6 de l'article 112 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5).

Au surplus, il appert que les comités du conseil ainsi que son exécutif produisent à l'occasion des documents d'analyse sur la situation administrative de l'établissement. Le conseil ou ses comités détiennent donc des documents qui font le point sur la situation vécue dans l'hôpital ou émettent des recommandations à l'intention du conseil d'administration. Ces documents ou extraits de procès-verbaux peuvent toucher des sujets aussi variés que l'engorgement de la salle d'urgence, les déficiences du système de climatisation de l'édifice, la propreté des lieux, le manque de personnel infirmier, etc.

Aucun motif ne peut justifier que ces informations qui ont tout lieu d'intéresser les bénéficiaires ne leur soient pas accessibles. Aussi, la Commission croit-elle que les parties administratives des procès-verbaux et documents des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens et de leurs comités doivent être soumises au régime général d'accès.

Recommandation

Les procès-verbaux et documents des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens, en autant qu'ils concernent le contrôle et l'appréciation des actes et le maintien de la compétence des professionnels, devraient demeurer confidentiels. Il en va de même des documents et procès-verbaux des conseils de discipline, sauf pour le professionnel concerné qui y a accès dans la mesure prévue par la loi. Tout autre document ou partie de procès-verbal du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens ou de l'un de ses comités devrait être soumis à la Loi sur l'accès.

- Le conseil consultatif du personnel clinique

Le conseil consultatif du personnel clinique d'un établissement est par ailleurs composé de tout le personnel clinique du centre hospitalier. Ce conseil a pour fonction de faire des recommandations au conseil d'administration sur l'organisation scientifique et technique de l'établissement. Pour ce faire, il adopte des règlements que le conseil d'administration approuve. Comme c'est le cas pour le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, tous ses pouvoirs à une exception près, sont exercés par un exécutif auquel s'ajoutent le directeur général, le directeur des services professionnels et un membre du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens.

Bien que juridiquement le conseil du personnel clinique d'un établissement puisse mettre sur pied un appareil de contrôle et d'évaluation des actes professionnels posés par le personnel clinique, il semble que cela n'a pas été fait. A ce jour, l'évaluation des actes professionnels autres que médicaux et dentaires, dans un établissement, est effectuée par les corporations professionnelles concernées. Le conseil consultatif n'assume pas cette tâche dans les faits.

Il faut donc en conclure que les documents produits par ce conseil sont uniquement d'ordre administratif. Dans la perspective énoncée pour les documents de ce type détenus par les conseils des médecins, dentistes et pharmaciens ou leurs comités, la Commission est d'avis que les documents et renseignements qu'ils détiennent doivent être assujettis aux règles prévues dans la Loi sur l'accès.

Recommandation

Les documents et procès-verbaux des conseils consultatifs du personnel clinique doivent être assujettis à la Loi sur l'accès.

1.1.1.4 Les renseignements fournis par des tiers et qui ont une valeur économique

Dans le cadre de leur fonction de surveillance, les organismes publics sont appelés régulièrement à prendre connaissance de renseignements commerciaux, industriels, techniques, scientifiques ou même syndicaux appartenant à des tiers et dont la valeur pour ceux-ci dépend souvent du caractère confidentiel. Le cas des secrets industriels confiés à un organisme public aux fins d'obtenir un permis d'exploitation ou une licence vient à l'esprit en premier lieu. Mais il existe une pléthore de situations où l'Etat sollicite des renseignements confidentiels sur une base volontaire ou coercitive, dans un but de régulation économique, de protection de l'environnement, d'aide à l'agriculture ou encore par souci d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs.

A l'égard des renseignementes des tiers, le législateur québécois n'a pas voulu retrancher de l'accès toute cette manne d'informations ni abandonner à ces derniers la définition de la politique d'accès. Il a préféré définir les justes critères qui délimitent la frontière entre l'intérêt de savoir de la collectivité et la légitimité du droit au secret des tiers.

Ces critères sont la nature confidentielle des renseignements ainsi que le traitement que les tiers en font. De l'avis du législateur, il y a aussi lieu de considérer le risque d'entrave à une négociation, la perte ou l'atteinte à la compétitivité causées par la divulgation de même que les avantages appréciables indirectement procurés à une autre personne.

Afin de ne pas laisser les personnes affectées par la divulgation devenir les otages des administrateurs publics, la Loi sur l'accès permet au tiers de faire valoir son point de vue avant toute communication. Désormais, les règles d'accès lui étant connues, le tiers est plus que jamais au fait des conséquences de la transmission de renseignements au gouvernement ou à l'un de ses organismes. L'on peut même dire que le tiers jouit aujourd'hui de garanties jusqu'alors inexistantes, notamment d'être informé de toute intention gouvernementale de divulguer ses secrets. Il peut au surplus faire réviser la décision de l'organisme public par la Commission d'accès à l'information.

Par contre, lorsque l'intérêt public l'exige, c'est-à-dire lorsque la connaissance d'un renseignement fourni par un tiers permet de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne ou encore d'une atteinte à son droit à la qualité de l'environnement, la règle générale d'accès doit recouvrer toute sa plénitude.

> "26. Un organisme public ne peut refuser de communiquer un renseignement visé par les articles 22, 23 et 24 lorsque ce renseignement permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement.
>
> En pareil cas, l'organisme public peut, malgré l'article 49, rendre sa décision dès qu'il a donné au tiers l'avis requis par l'article 25."

Ajoutons enfin, que le consentement du tiers à la divulgation du renseignement qu'il a fourni, oblige en tout temps la divulgation.

Dans les lois québécoises, on retrouve plusieurs dispositions qui ont vraisemblablement pour but de rassurer les tiers appelés à fournir des renseignements ayant une valeur économique, en leur garantissant la confidentialité.

Les nombreux organismes créés pour aider les agriculteurs québécois à établir leur ferme, à assurer leur récolte ou à mettre en marché leur production, sont de ceux qui recueillent le plus d'informations commerciales, industrielles ou techniques auprès de tiers. Que l'on pense par exemple à la Régie des assurances agricoles du Québec, à la Régie des marchés agricoles ou à l'Office du crédit agricole.

Ces cueillettes sont tantôt faites sur une base volontaire, tantôt par la voie d'enquête et plus souvent qu'autrement, assurées d'une confidentialité absolue. A titre d'exemple, nous citerons la Loi sur l'assurance stabili-

sation des revenus agricoles (L.R.Q., chap. A-31) qui, à son article 32 énonce:

> "32. Tout renseignement obtenu en vertu des articles 28 et 29 doit être tenu pour confidentiel, utilisé exclusivement pour l'usage de la Régie et du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et divulgué seulement sur l'ordre d'un tribunal."

On retrouve dans les lois suivantes des dispositions analogues qui, contrairement à la Loi sur l'accès, ne nuancent d'aucune façon le régime applicable aux renseignements des tiers:

- Loi sur les producteurs agricoles (L.R.Q., chap. P-28), article 43;
- Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments (L.R.Q., chap. P-29), article 35;
- Loi sur la mise en marché des produits agricoles (L.R.Q., chap. M-35), article 98.

Dans tous ces cas, la Commission est convaincue que le régime mis en place aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès suffit amplement à protéger les intérêts des tiers, tout en assurant la primauté de l'intérêt public.

Qui plus est, il importe de permettre, voire même de favoriser le consentement du tiers à la divulgation des renseignements qu'il a fournis aux organismes publics. A l'heure actuelle, les dispositions sectorielles répertoriées ne permettent pas l'expression d'un tel consentement.

En somme, la Commission est d'avis que ces dispositions doivent être abrogées.

Dans le secteur de l'énergie et des ressources, au nom d'une logique semblable à celle énoncée précédemment, les lois et règlements en vigueur accordent des garanties de confidentialité inconditionnelles à ceux qui transmettent

des plans et relevés miniers ou encore les résultats de travaux géologiques, essais, forages de puits ou trous de sondage. L'article 48 du Règlement sur les réservoirs souterrains (R.R.Q., chap. M-13, r. 10) est un bon exemple de ce type de disposition:

> "48. "L'information fournie en vertu du présent règlement est confidentielle sauf telle que prévu à la présente section."

La Commission a répertorié un texte tout aussi restrictif dans le Règlement sur la saumure (R.R.Q., chap. M-13, r. 11), à son article 11.

Consciente du fait que dans le domaine de l'énergie et des ressources, les risques pour la santé ou l'environnement sont sérieux, la Commission d'accès à l'information ne peut qu'enjoindre le gouvernement de laisser la Loi sur l'accès s'appliquer totalement, avec les garanties d'intérêt public et de flexibilité qu'elle offre, notamment à son article 26 précité.

A l'égard des détenteurs de permis de transport par autobus, par camion ou autrement, appelés à fournir des rapports annuels d'exploitation et d'opération, ou des états financiers à la Commission des transports du Québec, les Règles de pratique et de régie interne de la Commission des transports du Québec (R.R.Q., chap. T-12, r. 14.1) prévoient un régime d'accès tout aussi hermétique. Là encore, la Commission s'interroge sur le bien-fondé d'une telle rigueur et ne craint pas d'affirmer que le régime de la Loi sur l'accès conviendrait parfaitement aux impératifs collectifs et particuliers en la matière.

Les mêmes remarques s'appliquent dans le domaine du travail, aux dispositions qui restreignent l'accès aux renseignements fournis par les entreprises qui requièrent un permis auprès de l'Office de la construction du Québec. L'article 65 de la Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs de construction (L.R.Q., chap. Q-1) pourrait lui aussi être avantageusement abrogé.

Dans une optique similaire, l'article 51 de la Loi sur la Société de développement industriel du Québec (L.R.Q., chap. S-11.01) déclare le caractère confidentiel

des renseignements obtenus par la S.D.I.:

> "51. Sont confidentiels tous renseignements obtenus dans l'application de la présente loi. Il est interdit à tout membre, fonctionnaire ou employé de la Société de communiquer ou de permettre que soit communiqué à une personne qui n'y a pas légalement droit un tel renseignement ou de permettre à une telle personne de prendre connaissance d'un document contenant un tel renseignement ou d'y avoir accès.
>
> Toutefois un tel renseignement peut, à la demande écrite de l'intéressé ou de son représentant autorisé, être communiqué à une personne désignée dans la demande."

Hormis le droit de la personne "intéressée" de prendre connaissance de ces renseignements, ceux-ci peuvent être divulgués à des personnes qui y ont légalement droit. La question se pose de savoir qui sont ces personnes et surtout, s'il faut inclure ici l'ensemble des citoyens qui, en vertu de la Loi sur l'accès, ont désormais accès aux documents des organismes publics.

Une règle générale d'interprétation juridique veut que la loi continue à évoluer dans le temps et qu'elle s'adapte aux nouvelles réalités. Incidemment, les personnes qui auraient légalement droit de recevoir les renseignements économiques détenus par la Société de développement industriel du Québec, seraient celles que mentionnent toutes les lois, y compris la Loi sur l'accès. Selon cette hypothèse, les seules exceptions applicables en l'espèce seraient celles prévues aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

Pourtant, lorsque le législateur a mis en place le régime transitoire et exceptionnel de maintien des dispositions inconciliables, il a clairement voulu préserver les règles d'accès et de confidentialité déjà établies afin de se laisser le temps d'évaluer l'opportunité de leur abrogation. Ce faisant, il a assuré les tiers qui ont fourni des renseignements industriels, commerciaux, techniques ou au-

tres à la S.D.I. que leurs documents et renseignements seraient protégés encore quelque temps.

La Commission d'accès à l'information considère donc que l'article 51 de la Loi sur la Société de développement industriel du Québec est inconciliable avec la Loi sur l'accès. Il profite dès lors d'un moratoire de trois ans au terme duquel, les règles d'accès prévues aux articles 9, 23 et 24 de la Loi sur l'accès s'appliqueront dans ce domaine. La Commmission souscrit d'ailleurs à cette application intégrale de la Loi sur l'accès à partir du 1er octobre 1986.

Enfin, c'est pour dissiper les risques d'interprétation restrictive que la Commission tient à mettre en exergue les dispositions, tel que l'article 234 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (L.R.Q., chap. S-2.1), qui laissent entendre que l'accès aux renseignements des tiers est prohibé en tout temps:

> "234. Sous réserve du deuxième alinéa de l'article 160, commet une infraction quiconque révèle ou divulgue, de quelque manière que ce soit, un secret ou un procédé de fabrication ou d'exploitation dont il prend connaissance à l'occasion de l'exercice des fonctions qui lui sont dévolues par la présente loi et les règlements."

La Commission est consciente du fait que les organismes qui entretiennent des relations suivies avec des tiers, et leur réclament de nombreux renseignements, doivent parfois se prémunir contre les fuites illégales de documents. Sinon, il est bien évident que les tiers se refuseront dorénavant à leur communiquer des renseignements.

Par ailleurs, les mécanismes de répression prévus à la Loi sur l'accès requièrent une preuve d'intention du prévenu, que ne réclame pas la disposition sectorielle citée plus haut. On peut comprendre que les autorités d'un organisme appelées à détenir de nombreux renseignements industriels ou techniques de nature confidentielle veuillent, au besoin, prendre eux-mêmes des sanctions pénales pour réprimer les fuites d'informations. Dans ces circonstances, la Commission d'accès à l'information ne s'objecte pas au main-

tien d'une disposition semblable à l'article 234, mais tient à ce qu'il soit précisé que celle-ci s'applique sous réserve de la Loi sur l'accès.

Dans un domaine comme celui de la santé et de la sécurité du travail qui fait profession d'alerter les travailleurs et l'ensemble des citoyens des risques pour leur santé, n'est-il pas indiqué, par exemple, que le droit à la confidentialité des renseignements des tiers cède le pas à la connaissance collective du danger?

L'article 26 de la Loi sur l'accès vise justement à établir ce choix entre les intérêts économiques des tiers d'une part, et les droits des personnes à un environnement sain, d'autre part:

> "26. Un organisme public ne peut refuser de communiquer un renseignement visé par les articles 22, 23 et 24 lorsque ce renseignement permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement.
>
> En pareil cas, l'organisme public peut, malgré l'article 49, rendre sa décision dès qu'il a donné au tiers l'avis requis par l'article 25."

Convaincue du bien-fondé de cette prééminence des droits collectifs sur les intérêts particuliers, la Commission d'accès à l'information croit qu'il est nécessaire de souligner l'application prépondérante de la Loi sur l'accès dans le domaine de la santé et de la sécurité du travail.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande donc au gouvernement d'abroger les dispositions des lois mentionnées ci-haut, afin de laisser place à la Loi sur l'accès prévoyant un régime complet, flexible et nuancé

d'accès aux renseignements fournis par des tiers.

En ce qui a trait aux dispositions pénales qui, comme l'article 234 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail, ont pour but de conférer à l'autorité en place le pouvoir de réprimer les fuites inconsidérées d'informations de tiers, la Commission ne s'oppose pas à leur maintien. Toutefois, elle insiste pour qu'il soit clairement établi que de telles dispositions ne doivent pas faire obstacle à l'application intégrale de la Loi sur l'accès. La technique légistique consistant à utiliser une clause "sous réserve de la Loi sur l'accès" pourrait être une solution appropriée à cet égard.

1.1.2 Confidentialité relative des documents ou renseignements

1.1.2.1 Les renseignements détenus par le Protecteur du citoyen

Malgré le statut et la situation particulière du Protecteur du citoyen qui lui confèrent un grand prestige et une indépendance quasi absolue, celui-ci est assujetti à la Loi sur l'accès en tant que personne désignée par l'Assemblée nationale.

L'enquête que mène le protecteur du citoyen à la suite de la plainte d'un citoyen, est de nature inquisitoriale. Elle a un caractère simplement administratif nonobstant les pouvoirs importants dont il jouit selon la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., chap. C-37). Cependant, la Loi affirme que son enquête est privée, ce qui signifie que le protecteur du citoyen n'est pas tenu et n'a pas non plus le pouvoir de procéder en audience publique.

Au cours de son enquête, l'ombudsman québécois, qu'il utilise la voie de la conciliation ou celle de la coercition (ce qu'il se refuse de faire à ce jour), prend connaissance de nombreuses informations sur l'Administration et se voit confier des documents susceptibles d'intéresser la personne lésée, comme l'ensemble des citoyens.

A telle enseigne, on note à la lecture de la Loi sur le Protecteur du citoyen (L.R.Q., chap. P-32) l'existence d'une disposition qui restreint nettement le droit d'ac-

cès aux documents et renseignements détenus par le Protecteur du citoyen:

> "34. Nonobstant toute autre loi générale ou spéciale, ni le Protecteur du citoyen ni son adjoint non plus que ses fonctionnaires et employés ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ni de produire un document contenant un tel renseignement."

Dans son document de consultation, la Commission d'accès à l'information se proposait de recommander au gouvernement de modifier l'article 34 de façon à ce que la Loi sur l'accès puisse s'appliquer sans ambage.

Le Protecteur du citoyen s'est dit d'accord avec cette recommandation. Il soutient que la plupart des documents qu'il détient ne sont pas accessibles aux termes de la Loi sur l'accès. Car ils sont généralement produits par un autre organisme public et relèvent davantage de la compétence de ce dernier. L'article 48 de la Loi sur l'accès ne le contraindrait donc pas à les rendre accessibles; il l'obligerait toutefois à référer le demandeur à l'organisme compétent:

> "48. Lorsqu'il est saisi d'une demande qui, à son avis, relève davantage de la compétence d'un autre organisme public ou qui est relative à un document produit par un autre organisme public ou pour son compte, le responsable doit, dans le délai prévu par le premier alinéa de l'article 47, indiquer au requérant le nom de l'organisme compétent et celui du responsable de l'accès aux documents de cet organisme, et lui donner les renseignements prévus par l'article 45 ou par le deuxième alinéa de l'article 46, selon le cas.

Lorsque la demande est écrite,
ces indications doivent être
communiquées par écrit."

D'autre part, le Protecteur prétend qu'une partie importante de ses documents est nettement visée par l'article 28 de la Loi sur l'accès: celui-ci oblige les organismes publics à garder confidentiels les renseignements nécessaires à la poursuite d'une enquête.

En bout de piste, après avoir recueilli témoignages et informations, le Protecteur formule des avis et recommandations à l'intention des organismes sous enquête. Aussi, l'ombudsman croit-il pouvoir compter sur les articles 37 à 39 de la Loi sur l'accès pour protéger ses documents.

La Commission d'accès à l'information réitère donc la recommandation qu'elle faisait dans son rapport préliminaire car elle croit qu'en raison de son statut et du rôle qui lui est imparti, le Protecteur du citoyen doit satisfaire aux exigences démocratiques consacrées par la Loi sur l'accès. Les documents détenus par le Protecteur du citoyen devraient être assujettis à cette Loi, en dépit du fait que dans une majorité de cas ils soient vraisemblablement couverts par ses exceptions. Il importe de plus que la Commission d'accès à l'information puisse avoir le droit d'exercer son pouvoir d'enquête et d'adjudication dans ce champ, en ayant accès aux documents détenus par le Protecteur du citoyen.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande donc au gouvernement que l'ambiguïté soulevée par l'article 34 de la Loi sur le Protecteur du citoyen soit levée. Bien que le Protecteur du citoyen détienne, en règle générale, des documents qui relèvent davantage de la compétence d'un autre organisme, celui-ci doit être assujetti à la Loi sur l'accès. La Commission d'accès doit de plus avoir la possibilité de prendre connaissance des documents demandés par un citoyen au Protecteur, afin d'en déterminer l'accessibilité.

1.1.2.2 Les renseignements de régie interne des organismes publics

A une époque où le statut de l'information gouvernementale était plus ou moins défini et relevait essentiellement du privilège de la Couronne, il n'était pas inutile de préciser dans les lois et les règlements des règles particulières d'accès et de confidentialité. Ces règles visaient principalement les renseignements de régie interne des organismes, de même que les procès-verbaux et délibérations de leurs corps décisionnels.

Aussi, n'est-il pas surprenant de trouver ça et là des dispositions qui établissent l'accessibilité à certains documents, en restreignent l'accès ou encore réitèrent l'absolue discrétion des autorités.

Le corollaire de ces règles conférant aux dirigeants d'organisme le pouvoir d'ouvrir ou de fermer la porte était, bien sûr, l'obligation de discrétion des fonctionnaires. Cette obligation fait l'objet d'une analyse détaillée dans une prochaine section de ce rapport (voir chapitre 1, section 1.4.2).

Plus souvent qu'autrement d'ailleurs, des règles de confidentialité relative ont été prévues pour les organismes consultatifs dont le statut, en marge de l'exécutif, laissait planer un doute sur leur soumission à l'autorité ministérielle en matière d'information.

Dans cette perspective, les règlements de régie interne du Conseil supérieur de l'éducation et du Conseil du statut de la femme déterminent le régime d'accès à leurs documents. L'article 34 du Règlement de régie interne du Conseil du statut de la femme (R.R.Q., chap. C-59, r. 1) et l'article 8 du Règlement de régie interne du comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation (R.R.Q., chap. C-60, r. 8) énoncent respectivement:

> "34. A chaque séance du conseil, les membres doivent décider, à la majorité simple des voix, des matières qui doivent rester confidentielles."

"8. Relations avec le public:
Le comité décide si ses procédures, ses délibérations ou ses documents sont rendus publics, en tout ou en partie.
Le comité décide aussi lesquelles de ses séances sont publiques ou ouvertes à des personnes ou à des groupes particuliers.
Personne ne peut communiquer avec le public au nom du comité ou agir comme représentant du comité sans son autorisation."

On retrouve des dispositions semblables dans les règlements suivants:

- Règlement de régie interne du comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation (R.R.Q., chap. C-60, r. 9), article 8

- Règlement de régie interne du Conseil supérieur de l'éducation (R.R.Q., chap. C-60, r. 10), article 9.

Renversant la tradition de discrétion de l'Administration publique, la Loi sur l'accès édicte aujourd'hui un code complet d'accès aux documents gouvernementaux, assorti d'exceptions spécifiques.

Si d'une part, les mémoires de délibérations des organismes publics y sont protégés afin de ne pas entraver le processus décisionnel, il n'en va pas ainsi des procès-verbaux des organismes, lesquels sont désormais publics. Quant aux analyses produites par un organe consultatif, elles sont accessibles auprès de celui-ci lorsque la décision est prise ou, en l'absence de décision, après une période de cinq ans. Les avis et recommandations de ces conseils pourront aussi être rendus accessibles par l'aviseur autant que par son mandant.

En présence de règles précises et complètes, il semble superflu, voire contradictoire, de maintenir de telles dispositions réglementaires. La Commission d'accès à l'information recommande donc au gouvernement d'abroger ces dispositions.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement d'abroger les dispositions réglementaires sectorielles qui prévoient un régime particulier d'accès ou de confidentialité aux documents et renseignements des corps consultatifs. En évitant toute mention d'un régime d'accès applicable à leurs documents dans les règlements de régie interne de ces organismes, la Loi sur l'accès pourra prendre son plein essor.

1.1.2.3 Les renseignements relatifs aux appels d'offres des organismes publics

La notion d'égalité des citoyens devant l'Administration implique le devoir pour celle-ci d'offrir à chacun l'opportunité de contracter avec elle. D'où la raison d'être de la procédure d'adjudication des contrats administratifs par voie de soumissions publiques, communément appelée "appel d'offres".

L'appel d'offres, comme son nom l'indique, est une invitation faite par un ministre, un dirigeant d'organisme ou encore par un organisme décentralisé à des entrepreneurs et à des sous-traitants à lui faire une offre. Ce n'est qu'à compter de l'acceptation par l'autorité de l'une de ces offres que le contrat prendra naissance.

Le caractère public de la procédure de soumission ne fait aucun doute, comme en fait foi le Règlement sur les contrats de services du gouvernement édicté en vertu de l'article 41 de la Loi sur l'administration financière (R.R.Q., chap. A-6, r.8). Le gouvernement ou l'organisme sollicitant doit obligatoirement publier dans un quotidien montréalais, québécois et régional, l'appel aux intéressés et les inviter à requérir les documents qui détaillent la demande.

En règle générale, la transmission des documents pertinents est limitée aux soumissionnaires et assujettie au paiement de frais assez élevés. C'est ce que l'on apprend à la lecture des règlements sectoriels concernant les appels d'offres, tel que l'article 9 du Règlement sur les contrats

d'aliénation de biens meubles excédentaires (R.R.Q., chap. R-7, r. 3):

> "9. Les documents qui se rapportent à l'appel d'offre dans les journaux doivent être remis sans délai à toute personne en faisant la demande et qui répond aux conditions prévues dans l'appel d'offres pour l'obtention des documents."

Le libellé de ce règlement est reproduit presqu'intégralement dans les règlements suivants:

- Règlement sur les baux et les contrats de location et de concession de la Régie des installations olympiques (R.R.Q., chap. R-7, r. 1), article 10;
- Règlement sur les contrats d'achats et de location de biens meubles de la Régie des installations olympiques (R.R.Q., chap. R-7, r. 2), article 16;
- Règlement sur les contrats de concession du gouvernement (R.R.Q., chap. A-6, r. 6), article 11;
- Règlement sur les contrats de services de la Régie des installations olympiques (R.R.Q., chap. R-7, r. 5), article 5;
- Règlement sur les contrats de construction du gouvernement (R.R.Q., chap. A-6, r. 7), article 13;
- Règlement sur les contrats de construction de la Régie des installations olympiques (R.R.Q., chap. R-7, r. 4), article 13.

Etant donné la nature bien particulière des documents visés ici, du contexte singulier d'accès et du coût de production et de reproduction de plans et devis, la Commission croit justifié que le régime d'accès applicable à ces documents s'écarte du régime général.

Ces documents représentent en eux-mêmes une valeur économique et leur obtention fait partie intégrante du pro-

cessus de soumission. La Commission ne croit donc pas qu'il faille harmoniser ce type de dispositions avec la Loi sur l'accès.

Cette reconnaissance d'un caractère distinct pour les documents liés à un appel d'offres ne justifie pas pour autant que leur accès soit limité aux seules personnes qui répondent aux conditions fixées aux appels d'offres. Ainsi, l'accès à ces documents pourrait être permis à toute personne qui est disposée à assumer les coûts prévus dans l'appel d'offres.

Recommandation

La Commission recommande donc le maintien de ce type de dispositions. Cependant, elles devront être modifiées afin de permettre l'accès aux documents de soumission à toute personne disposée à assumer les coûts prévus dans l'appel d'offres.

1.1.2.4 Les renseignements obtenus de tiers et ayant une valeur économique

Nous avons précédemment noté que les organismes publics québécois, dans leur mission de surveillance et de contrôle des activités privées et publiques, recueillent de nombreux renseignements commerciaux, industriels, techniques, scientifiques ou syndicaux auprès des tiers (infra, section 1.1.1.4).

Nous avons alors explicité les grandes lignes du régime mis en place par la Loi sur l'accès. Ce régime, rappelons-le, permet aux citoyens de connaître l'utilisation qui est faite des fonds publics et de s'assurer de l'équité dans l'attribution des contrats gouvernementaux. Il se caractérise de plus par la prépondérance du droit du public à connaître les risques pour la santé et l'environnement sur celui des tiers de voir protéger leurs secrets économiques, financiers, techniques... Par contre, la Loi permet au tiers de faire valoir son point de vue sur l'opportunité d'une divulgation de renseignements qu'il estime confidentiels:

> "25. Un organisme public doit, avant de communiquer un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical fourni par un tiers, lui en donner avis, conformément à l'article 49, afin de lui permettre de présenter ses observations, sauf dans les cas où le renseignement a été fourni en application d'une loi qui exige que le renseignement soit accessible au requérant et dans les cas où le tiers a renoncé à l'avis en consentant à la communication du renseignement ou autrement."

Par contre, et c'est là l'essentiel de la réforme, le législateur québécois n'a pas laissé au tiers l'ultime décision, pas plus d'ailleurs qu'il ne lui a permis de définir ce qu'est un secret et ce qui n'en n'est pas. A ce titre, la Commission d'accès, dans l'exercice de son pouvoir d'adjudication, a cru bon de distinguer les renseignements "fournis" par des tiers des renseignements "concernant" les tiers. Suivant cette typologie, sont visés par l'exception des articles 23 et 24 les agrégats d'informations qui ont été matériellement transmis par le tiers. Les analyses, études ou textes générés par un organisme public à l'aide de renseignements de tiers autrement publics, peuvent par contre être accessibles.

Contrairement aux articles de lois mentionnés plus tôt, les dispositions sectorielles sur lesquelles la Commission veut attirer l'attention ici, ne statuent pas irrémédiablement sur le sort des renseignements des tiers, ni n'en établissent la confidentialité. C'est à l'autorité en place, souvent au ministre responsable, qu'est confiée la décision.

Conformes aux principes de la responsabilité ministérielle, ces règles n'en sont pas moins inconciliables avec la Loi sur l'accès, car depuis l'avènement de cette dernière, l'Exécutif est lié par des normes précises d'accès et de confidentialité:

> "23. Un organisme public ne peut

> communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement."
>
> "24. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement."

Dans le domaine de l'énergie et des ressources, par exemple, l'article 284 de la Loi sur les mines (L.R.Q., chap. M-13) laisse au ministre l'entière liberté quant à l'accessibilité aux renseignements des tiers:

> "284. Les plans et relevés fournis au ministre sont considérés comme renseignements confidentiels pour l'usage exclusif des fonctionnaires du ministère, à moins que le ministre n'en décide autrement."

On ne peut que constater tout d'abord combien ce libellé est aléatoire pour les tiers ayant confié quelque secret industriel au ministère, notamment sur la découverte de filons miniers.

A l'inverse, dans un secteur où les risques d'atteinte à la santé et à l'environnement sont notoires, les citoyens aussi sont soumis au régime de l'arbitraire.

Dans le secteur de l'Agriculture, on retrouve par ailleurs des dispositions législatives qui confient tantôt au ministre, tantôt au président d'organisme, le pouvoir de

divulguer un renseignement obtenu dans le cadre d'une enquête:

> "19. Une personne peut consulter son dossier et en obtenir copie sur paiement du droit prescrit par règlement.
> Les rapports d'enquête et les pièces à l'appui de ces rapports sont conservés dans un dossier séparé et ne peuvent être consultés qu'avec l'autorisation du président."
> (Loi sur les Grains, L.R.Q., chap. G-1.1).
>
> "13. Les rapports faits par l'inspecteur sont enregistrés au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et ils peuvent être rendus publics par décision du ministre."
> (Loi sur les Abeilles, L.R.Q., chap. A-1).

Dans la mesure où en sont extraits les renseignements personnels, ces enquêtes peuvent certes être d'un intérêt légitime pour les citoyens d'une localité agricole, d'une région donnée ou même pour l'ensemble de la population. Si d'aventure, s'y trouvaient des secrets industriels ou commerciaux, des procédés de fabrication ou encore des renseignements dont la divulgation serait susceptible de nuire à la compétitivité de quelqu'un, la Loi sur l'accès saurait y pourvoir. Bien sûr, ces renseignements seront néanmoins divulgués s'ils révèlent un risque pour la santé ou la qualité de l'environnement.

De même, lorsqu'une enquête spécifique en cours risque de déboucher sur des poursuites judiciaires ou quasi-judiciaires, l'article 28 de la Loi exigera la rétention d'informations.

Convaincue que l'application du régime des articles 23, 26 et 28 de la Loi sur l'accès est appropriée en l'espèce, la Commission d'accès à l'information croit donc qu'il est opportun d'abroger ces dispositions sectorielles offrant une discrétion que ni les règles de commerce ni cel-

les de la démocratie ne sauraient encourager.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de voir à l'abrogation de l'article 284 de la Loi sur les mines ainsi que de l'article 13 de la Loi sur les abeilles et de l'article 19 de la Loi sur les grains.

1.1.2.5 Les renseignements obtenus par un organisme public dans le cadre de sa mission de régulation des institutions financières

Dans les régimes parlementaires britanniques, pour faire contrepoids au pouvoir de l'Administration, on a créé des institutions de vérification et de contrôle de l'activité gouvernementale qui rendent directement compte aux élus. C'est le cas du Protecteur du citoyen, en regard des relations des personnes avec les organismes publics; c'est aussi le cas du Vérificateur général, en regard de l'activité financière de l'Etat.

Cette dernière institution, que certains ont qualifié de grand censeur de l'Administration gouvernementale, a pour mission de conforter la confiance des citoyens dans l'Administration. Aussi, en fonction des exigences particulières de sa tâche, le Vérificateur général s'est vu accorder un régime singulier d'accès aux documents. L'article 41 de la Loi sur l'accès énonce:

> "41. Le vérificateur général ou une personne exerçant une fonction de vérification dans un organisme public ou pour le compte de cet organisme peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation serait susceptible:
> 1° d'entraver le déroulement d'une opération de vérification;
> 2° de révéler un programme ou un plan d'activité de vérification;

> 3° de révéler une source confidentielle d'information relative à une vérification; ou
> 4° de porter sérieusement atteinte au pouvoir d'appréciation accordé au vérificateur général par les articles 38, 39, 40, 42, 43 et 45 de la Loi du vérificateur général (1985, chapitre 38)."

L'activité financière des institutions extérieures à l'Administration gouvernementale, c'est-à-dire les institutions privées, est aussi soumise à un contrôle, celui-là exercé par le gouvernement lui-même. Afin d'assurer la confiance des citoyens dans les compagnies d'assurances, les institutions de dépôts ou encore dans les compagnies qui détiennent une charte québécoise, l'Inspecteur général des institutions financières du Québec s'est vu octroyer de larges pouvoirs d'enquête. Il exerce de plus un rôle de régulateur de l'activité financière par l'émission ou la révocation de permis.

La Commission des valeurs mobilières du Québec accomplit une mission similaire dans le domaine des compagnies à actions. Elle voit à protéger les citoyens contre les spéculations et manipulations injustes de manière à favoriser le maintien d'un système économique stable.

En dépit d'une similitude de missions entre les organismes de contrôle de l'activité financière privée et les organismes chargés de la censure de l'activité gouvernementale, seuls ces derniers jouissent d'un régime particulier de confidentialité de leurs documents. Il y a lieu, croyons-nous, de s'interroger sur la situation de ces organismes de régulation économique, à la lumière de leur mandat respectif.

1.1.2.5.1. L'Inspecteur général des institutions financières

Le rôle de l'Inspecteur général des institutions financières s'inscrit dans la volonté gouvernementale de raffermir la surveillance des institutions financières afin de mieux protéger le public. Son activité, qui se situe au-

tant au niveau de la législation et de la réglementation que de l'application des lois, couvre trois grands champs d'activités: les assurances, les institutions de dépôt et les entreprises. A ce titre, l'Inspecteur général est responsable de l'application de plus d'une quinzaine de lois relatives à l'activité financière privée.

La tâche de l'Inspecteur dans le domaine de l'assurance s'exerce principalement par la voie de contrôles et d'inspections sur place, chez les assureurs, les mutuelles ou les agents. Par l'intermédiaire de son personnel, l'Inspecteur examine la situation financière des organismes privés d'assurances et évalue leurs réserves actuarielles. Des textes et grilles de solvabilité sont dès lors élaborés et utilisés aux fins d'analyser les données fournies par les compagnies d'assurances elles-mêmes, ou encore par les organismes de contrôle des autres provinces canadiennes, des Etats-Unis ou ailleurs. Bien sûr, l'Inspecteur général des institutions financières reçoit et enquête sur les plaintes du public.

Le contrôle et la surveillance des institutions de dépôt s'exercent par un examen de leurs opérations, au terme duquel des correctifs peuvent être recommandés. Des inspections périodiques sont effectuées auprès de ces institutions afin de s'assurer de la fiabilité des renseignements et informations fournis dans les états financiers et rapports prévus par la loi. Enfin, l'Inspecteur émet une opinion sur les pratiques financières, commerciales et administratives de ces institutions, toujours à la suite d'études ou de tests de solvabilité.

En ce qui a trait au domaine des entreprises, l'Inspecteur voit à la constitution et à l'inspection des corporations, notamment en mettant à jour le fichier central des entreprises.

Qu'en est-il de l'accès aux documents et renseignements détenus par l'Inspecteur général dans l'exercice de ses fonctions? Jusqu'au 1er octobre 1986, le législateur québécois a prévu la prépondérance d'un régime très flexible reposant sur la discrétion du dirigeant de l'organisme. Ce régime est énoncé en termes similaires aux articles 14 de la Loi sur l'inspecteur général des institutions financières (L.R.Q., chap. I-11.1) et 16 de la Loi sur les assurances (L.R.Q., chap. A-32):

"14. L'Inspecteur général, tout membre de son personnel et toute personne que l'Inspecteur a autorisé à exercer les pouvoirs visés dans les articles 8 à 10 ne doivent communiquer ou permettre que soit communiqué à nulle autre personne autorisée, généralement ou spécifiquement, par le ministre lui-même, une information obtenue en vertu des dispositions de la présente loi, ni permettre à une personne non ainsi autorisée d'examiner un rapport fourni en vertu de la présente loi ou d'en prendre connaissance.

Le premier alinéa s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chap. A-2.1)."

"16. Aucune personne employée par le gouvernement ou autorisée par l'Inspecteur général à exercer les pouvoirs conférés par les articles 10 à 12 ou à faire une enquête ne doit communiquer ou permettre que soit communiqué à qui que soit sauf à une personne autorisée, généralement ou particulièrement, par l'Inspecteur général lui-même, un renseignement obtenu en vertu des dispositions de la présente loi, ni permettre à une personne non ainsi autorisée d'examiner un document produit en vertu de la présente loi ou d'en prendre connaissance.

Nul ne peut être l'objet d'une poursuite fondée sur des renseignements qu'il a transmis de bonne foi à l'Inspecteur général conformément à la présente loi."

Les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès empêchent les organismes publics de divulguer les renseignements de nature confidentielle provenant des tiers. Lors de

la consultation publique lancée par la Commission d'accès à l'information sur les dispositions inconciliables du secteur des Finances, l'Inspecteur général a argumenté que la Loi sur l'accès ne lui offrait pas un cadre suffisamment flexible. Il a rappelé, à juste titre, que les articles 23 et suivants de la Loi sur l'accès ne protégeaient que les renseignements fournis par les tiers, non pas tous les renseignements financiers concernant les tiers. Les résultats de tests de solvabilité et les études effectuées par l'Inspecteur appartiendraient cependant à cette seconde catégorie. Leur accessibilité tous azimuts risquerait d'altérer l'indispensable confiance des citoyens dans leurs institutions.

L'Inspecteur a insisté, de plus, sur le caractère obligatoire des exceptions prévues aux articles 23, 24 et 28 de la Loi sur l'accès. Il a expliqué aux commissaires qu'il lui était parfois nécessaire de divulguer des renseignements financiers de tiers de manière à protéger ou à alerter le public. Hélas, a-t-il dit, la Loi sur l'accès ne lui octroie pas une telle marge de manoeuvre.

Constatant les lacunes de la Loi sur l'accès en cette matière, la Commission d'accès ne peut qu'être sensible aux arguments invoqués par l'Inspecteur général des institutions financières. Dû à l'exigence d'une plus grande flexibilité dans ce domaine et de manière à assurer la protection du public, l'actuel titulaire du poste a demandé qu'un régime particulier d'accès et de confidentialité soit reconnu à son organisme.

La Commission invite donc le gouvernement à modifier cette Loi pour y ajouter une disposition spécifique qui satisfasse au besoin de flexibilité de l'Inspecteur général des institutions financières. On trouvera une proposition de modification dans ce sens à la section suivante.

1.1.2.5.2 La Commission des valeurs mobilières du Québec

Le rôle de la Commission des valeurs mobilières consiste à favoriser le bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières, d'assurer la protection des épargnants contre les pratiques déloyales, abusives ou frauduleuses. Pour ce faire, la Commission des valeurs mobilières doit régir l'information des porteurs de valeurs mobilières et du

public sur les personnes morales qui font appel à l'épargne. Elle doit aussi encadrer l'activité des professionnels du marché des valeurs mobilières, des associations qui les regroupent et des organismes chargés d'assurer le fonctionnement du marché de valeurs mobilières, dont la bourse.

La mise en oeuvre de ces diverses fonctions s'effectue par voie d'enquêtes et d'inspections des prospectus et états financiers des compagnies cotées ou qui veulent l'être. Là encore, l'utilisation de tests de solvabilité est courante.

Les impératifs de discrétion de ce champ d'activité dont la nervosité n'a pas à être démontrée, ont fait l'objet d'une disposition législative particulière dans la Loi sur les valeurs mobilières (L.R.Q., chap. V-1.1):

> "296. Toute personne peut prendre connaissance, au siège de la Commission, des documents dont la présente loi ou les règlements prescrivent le dépôt; il est également permis de reproduire ou de diffuser tout ou partie de ces documents.
>
> Toutefois, la Commission peut, lorsqu'elle juge opportun, reconnaître un caractère confidentiel à certains de ces documents."

Les motifs qui justifient l'octroi à l'Inspecteur général des institutions financières d'une discrétion de saisir l'opinion publique au besoin ou de ne pas l'alerter indûment, s'appliquent à n'en point douter à la Commission des valeurs mobilières. Aussi, la Commission d'accès à l'information se doit-elle de recommander au gouvernement d'intervenir législativement pour reconnaître à la Commission des valeurs mobilières un régime plus flexible d'accès que ne le prévoit la Loi sur l'accès.

Dans la perspective d'assurer un tel régime dérogatoire au profit de l'Inspecteur général des institutions financières et de la Commission des valeurs mobilières, la Commission d'accès à l'information suggère l'ajout à sa Loi d'une disposition qui se lirait comme suit:

"22.1 Un organisme public constitué à des fins de régulation financière, peut refuser de communiquer un renseignement concernant un tiers, y compris les résultats d'un test de solvabilité économique, lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement de mettre en péril la confiance du public envers ce tiers ou envers les institutions financières d'un même secteur d'activité.

Il peut toutefois rendre ces renseignements publics, malgré les articles 23 et 24, lorsque l'intérêt public l'exige."

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande donc au gouvernement de voir à faire modifier la Loi sur l'accès par l'ajout d'une disposition reconnaissant une discrétion étendue à l'Inspecteur général des institutions financières de même qu'à la Commission des valeurs mobilières du Québec, en regard de l'accès aux renseignements qu'ils détiennent concernant des tiers. Cette discrétion, sujette au pouvoir de révision de la Commission d'accès à l'information, devrait tenir compte des impératifs de confiance du public dans les institutions financières.

1.2 Limites au droit d'accès à certaines personnes

1.2.1 L'accès réservé aux contribuables et aux "personnes intéressées"

Le législateur québécois, appelé à identifier le titulaire du droit d'accès, a pris le parti de la générosité et a offert à toute personne la possibilité de demander des documents.

A l'inverse d'autres législations qui limitent ce droit au seul citoyen, aux résidents ou aux personnes physiques, la Loi sur l'accès, inspirée par la Charte des droits

et libertés de la personne qui reconnaît le droit de tous à l'information, n'a pas établi de catégories de personnes susceptibles de requérir des renseignements.

Ce choix présente d'ailleurs des avantages pratiques. Les restrictions imposées aux étrangers et aux personnes morales seraient futiles puisque faciles à contourner. Elles auraient tôt ou tard amené certains citoyens à se faire les agents ou les porte-paroles professionnels de non-titulaires, personnes morales ou étrangers. Au surplus, une définition restrictive, en obligeant le citoyen à s'interroger sur sa capacité juridique, voire sur les motifs de sa requête, aurait alourdi la mise en oeuvre du droit d'accès et forcé l'Administration à exiger des preuves de statut.

Pour des raisons historiques entre autres, le domaine municipal dont la tradition de transparence a pourtant toujours été à l'avant-garde, s'est souvent satisfait de favoriser l'accès aux contribuables ou aux électeurs d'une municipalité donnée, sans égard à l'intérêt des tiers. On retrouve d'ailleurs dans ce secteur des dispositions limitatives semblables à l'article 333 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q. chap. C-19):

> "333. Les procès-verbaux des votes et délibérations du conseil sont dressés et transcrits dans un livre tenu à cette fin par le greffier de la municipalité, et, après avoir été approuvés à la séance suivante, sont signés par lui et par le maire, ou par le membre qui préside la séance; ils sont accessibles à tous les contribuables qui désirent les examiner."

La Commission a répertorié des dispositions au même effet dans les lois municipales suivantes:

- Loi sur les cités et villes (L.R.Q. chap. C-19), article 372;
- Code municipal (L.R.Q., chap. C-27.1), article 445;

- Charte de la Ville de Montréal, article 728;

- Loi sur les élections dans certaines municipalités (L.R.Q., chap. E-2.1), articles 3.5, 6, 104.1;

- Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., chap. V-6.1), article 61.

De façon encore plus généralisée, le législateur a recouru à la notion de "personne intéressée" pour limiter le droit d'accès dans le domaine municipal. On sait que cette notion juridique a fait l'objet d'une jurisprudence constante selon laquelle il ne suffit pas de manifester sa curiosité pour devenir aussitôt une personne intéressée. Au contraire, la preuve d'un intérêt particulier a généralement été requise.

Citons, à titre d'exemple, l'article 43 de la Loi sur la Communauté urbaine de Québec (L.R.Q., chap. C-37.3):

> "43. Les procès-verbaux de votes et délibérations du conseil sont tenus et inscrits dans un livre tenu à cette fin par le secrétaire de la Communauté; à moins qu'il n'ait été remis à chacun des membres une copie des procès-verbaux au plus tard lors de la convocation, ceux-ci doivent être lus à l'assemblée suivante; à l'assemblée à laquelle ils sont lus ou remis, les procès-verbaux sont approuvés et sont signés par le président du conseil et par le secrétaire de la Communauté; ils sont accessibles à tous les intéressés qui désirent les examiner."

Une kyrielle de dispositions au libellé analogue ont été listées par la Commission d'accès à l'information:

- Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., chap. V-6.1), article 275;

- Loi sur le Conseil régional de zone de la Baie James

(L.R.Q., chap. C-59.1), article 21;

- Loi sur les corporations municipales et intermunicipales de transport (L.R.Q., chap. C-70), article 32;

- Loi favorisant le regroupement des municipalités (L.R.Q., chap. R-19), article 7;

- Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chap. F-2.1), article 73.

Certaines lois du secteur de l'Education, où les facteurs territoriaux et fiscaux ont une signification semblable à celle du domaine municipal, ont mis en place des régimes d'accès aussi restrictifs. On pensera notamment aux articles 328, 332 et 534 de la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chap. I-14) qui limitent aux seuls intéressés l'accès aux procès-verbaux et livres de comptes d'une commission scolaire.

De façon sporadique, on retrouve enfin des dispositions législatives qui s'inspirent d'une même volonté de restreindre le droit d'accès à un groupe donné, ou à certains intervenants du milieu. C'est le cas de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles (L.R.Q., chap. M-35) qui, à son article 21, oblige la Régie des marchés agricoles à ne fournir qu'aux intéressés copie des plans conjoints.

> "21. La Régie fait publier dans la Gazette officielle du Québec et dans un journal agricole un avis du dépôt de la demande d'approbation du projet de plan conjoint, contenant les renseignements visés aux paragraphes a et b de l'article 19 et la date à laquelle elle recevra les représentations des personnes intéressées par le plan proposé.
>
> Si le requérant a demandé que le plan soit approuvé par le gouvernement, la Régie doit l'indiquer dans l'avis.
>
> La Régie doit fournir gratuitement à tout intéressé qui en fait la demande une copie de ce projet de plan."

Au nom de la transparence, mais aussi en conformité avec les principes énoncés dans la Charte des droits et libertés, la Commission d'accès à l'information souscrit à la reconnaissance du droit universel d'accès. Elle invite donc le législateur québécois à abroger les articles de lois limitant à certaines personnes le droit d'accès aux documents.

Recommandation

Afin de reconnaître le droit de tous et chacun d'obtenir accès aux documents détenus par des organismes publics, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement l'abrogation des dispositions législatives des domaines municipaux, scolaires et agricoles mentionnées ci-haut, qui restreignent le droit d'accès aux documents aux contribuables, aux électeurs, ou aux personnes intéressées.

1.3 Limites au droit d'accès dans le temps

Pour des raisons de commodité ou de gestion administrative, ou encore afin de protéger les intérêts économiques des tiers, nos lois prévoient à l'occasion un délai à la communication de documents ou de renseignements. Ce délai peut s'échelonner sur une période de quelques jours, comme c'est le cas pour l'accès aux contributions électorales municipales, ou en termes d'années, tel que le prévoit le Règlement sur les réservoirs souterrains édicté en vertu de la Loi sur les mines.

Il arrive encore, qu'afin d'assurer une marge de manoeuvre politique aux gouvernants, la loi prévoit un accès limité aux projets de règlements.

Voilà trois situations forts différentes que nous avons regroupées ici sous un même titre. Elles méritent néanmoins des commentaires appropriés à chaque cas.

1.3.1 Les contributions électorales municipales

L'article 86 de la Loi sur les élections dans certaines municipalités (L.R.Q., chap. E-2.1) exige l'écoulement d'un délai de quatorze jours avant que ne soient communiqués au public les rapports de dépenses électorales des partis politiques municipaux:

> "86. Les rapports et documents produits au trésorier en vertu de la présente sous-section sont accessibles au public au plus tard quatorze jours après leur réception par le trésorier et font partie des documents de la municipalité dont il a la garde.
> (...)."

Ce rapport qui doit être remis au trésorier de la municipalité avant le 1er avril de chaque année, comporte le bilan, l'état des revenus et dépenses ainsi que l'état de l'évolution de la situation financière du parti politique. En outre, ce document contient des renseignements d'un grand intérêt pour le public, un relevé des dons anonymes recueillis au cours des réunions ou manifestations politiques et surtout, le nom et l'adresse complète de chaque électeur qui a versé une contribution électorale de 100,00 $ et plus.

La règle voudrait que ces renseignements soient accessibles dès leur réception par le trésorier municipal. Toutefois, le directeur général des élections a manifesté une réticence à son application stricte.

En effet, bien qu'il soit d'accord avec la suppression du délai de quatorze jours actuellement en vigueur, le D.G.E. souhaite vivement que les documents concernés ne soient accessibles qu'à la date ultime prévue pour leur dépôt, soit le 1er avril de chaque année.

A son avis, un accès immédiat aux déclarations reçues par le trésorier entraînerait nécessairement une interprétation hâtive des données fournies par une formation politique. Concrètement, souligne le directeur, il pourrait facilement se produire qu'un parti politique livrant son

rapport avant la fin du délai, voit sa situation financière analysée ou critiquée sans que le public puisse la comparer avec celle des autres parties.

La suggestion faite par le Directeur général des élections apparaît raisonnable à la Commission d'accès à l'information. Aussi, enjoint-elle le gouvernement à modifier l'article 86 précité pour rendre accessibles les rapports des partis politiques municipaux à partir du 1er avril de chaque année ou, dès leur réception par le trésorier municipal, lorsque cette échéance est dépassée. Pour ce faire, il sera nécessaire de mentionner que cette disposition s'applique malgré la Loi sur l'accès.

Recommandation

La Commission d'accès recommande au gouvernement de voir à modifier l'article 86 de la Loi sur les élections dans certaines municipalités pour indiquer que les rapports des partis politiques municipaux sont accessibles à partir du 1er avril de chaque année ou, dès leur réception par le trésorier, lorsque cette échéance est dépassée. Cette disposition devra s'appliquer "malgré la Loi sur l'accès".

1.3.2 Les projets de règlements municipaux

L'adoption d'un règlement doit, sous peine de nullité, être précédée d'un avis de motion, c'est-à-dire d'un avis de présentation. L'avis doit être donné lors d'une séance du conseil municipal précédant celle où le règlement sera lu et adopté.

La Cour suprême du Canada a jugé, dans l'affaire Corporation d'aqueduc de St-Camisir c. Ferron (1931 R.C.S. 47), que l'avis de motion doit indiquer l'objet du règlement, mais qu'il n'est pas nécessaire qu'il contienne les détails de toutes les clauses et conditions de ce dernier. Aussi, doit-on déduire que selon le droit municipal, le projet de règlement n'est pas accessible comme tel à ce moment. Il ne le deviendra que quelques jours avant sa présentation au Conseil municipal pour adoption définitive, comme on peut le constater à la lecture des articles 356 de la Loi sur les cités et villes, 445 du Code municipal et 142

de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chap. A-19.1):

> "356. (...)
> Le greffier doit délivrer copie de ce règlement, moyennant paiement des honoraires exigibles selon le tarif fixé en vertu de l'article 91, à toute personne qui en fait la demande dans les deux jours juridiques précédant la tenue de cette séance."

> "445. (...)
> La lecture du règlement n'est pas nécessaire si la demande de dispense de lecture est faite en même temps que l'avis de motion et si une copie du projet est immédiatement remise aux membres du conseil présents et remise aux autres au plus tard deux jours juridiques avant la séance à laquelle il doit être adopté et si, lors de cette séance, tous les membres du conseil présents déclarent l'avoir lu et renoncent à sa lecture.
> (...)."

> "142. La lecture du règlement à l'assemblée publique n'est pas nécessaire si l'avis public donné en vertu de l'article 139 contient la mention que le règlement peut être consulté au bureau de la municipalité au moins cinq jours juridiques avant la date de l'assemblée publique et que copie pourra alors être délivrée par le secrétaire-trésorier moyennant paiement des honoraires exigibles selon le tarif fixé en vertu de l'article 209 du Code municipal (chapitre C-27.1) Le secrétaire-trésorier doit de plus prendre les dispositions nécessaires pour que des copies du règlement soient mises à la dispo-

sition du public pour consultation dès le début de l'assemblée."

Bien qu'elle nous renvoit au droit municipal en vigueur pour ce qui touche à l'accès aux analyses se rapportant directement à l'élaboration d'un projet de règlement, la Loi sur l'accès n'en confère pas moins une certaine discrétion à l'autorité municipale quant à l'accès aux projets de règlements:

> "36. Un organisme public peut refuser de communiquer toute version préliminaire ou tout projet de texte législatif ou réglementaire jusqu'à l'expiration de dix ans de sa date.
>
> Sous réserve du paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 33, il en est de même des analyses s'y rapportant directement à moins que le projet de texte législatif ait été déposé devant l'Assemblée nationale ou que le projet de texte réglementaire ait été rendu public conformément à la loi."

La discrétion conférée par cette disposition va à l'encontre de la règle de publicité prévue dans nos lois municipales puisqu'elle donne à l'autorité réglementante un pouvoir de retenir les projets de textes réglementaires pendant une période de 10 ans.

Par contre, pour ce qui est des versions préliminaires de textes réglementaires qui n'ont pas fait l'objet d'un avis de motion, ceux-ci ne sont soumis à aucune règle de publicité en vertu du droit municipal. C'est donc le régime de l'article 36 qui s'applique entièrement.

En somme, la Commission croit que les dispositions mentionnées ci-haut sont incompatibles avec l'article 36 de la Loi sur l'accès. En l'absence d'intervention législative, la Commission croit qu'une ambiguïté juridique s'instaurerait à savoir si l'autorité réglementante doit ou non rendre accessibles ses projets de règlements dans les deux jours précédant leur adoption.

Recommandation

La Commission d'accès recommande donc au gouvernement de voir à ajouter une clause "malgré la Loi sur l'accès" aux articles 356 de la Loi sur les cités et villes, 445 du Code municipal et 142 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

1.3.3 Les renseignements miniers fournis par des tiers

Le processus d'obtention de permis d'exploitation minière exige du prospecteur ou de l'exploitant qu'il fournisse au ministre de l'Energie et des ressources de nombreux renseignements sur le territoire convoité ou faisant l'objet d'une recherche de pétrole ou de gaz et sur les opérations d'extraction envisagées.

Le Règlement sur les réservoirs souterrains (R.R.Q., chap. M-13, r. 10) mentionne la liste des informations qui doivent être transmises au ministre. Cette liste comprend, entre autres, les plans et descriptions du territoire, les relevés géologiques et géophysiques des formations et même des photographies du site. Le ministre reçoit aussi une déclaration justifiant la capacité technique et financière de la compagnie qui requiert le permis et l'avis d'un ingénieur sur les risques de pollution et les moyens mis en oeuvre pour en réduire la portée.

Le règlement prévoit à ce titre que les renseignements fournis par les détenteurs de permis sont confidentiels. Nous avons précédemment soulevé l'inconciliabilité de cette disposition et recommandé son abrogation afin de laisser place au régime plus nuancé de la Loi sur l'accès (voir section 1.1.1.4). Ce régime, rappelons-le, permet de garantir aux tiers la confidentialité dont ils ont légitimemt besoin dans un contexte hautement spéculatif, en plus d'assurer le public contre les dangers écologiques.

La règle de confidentialité qui prévaut actuellement est d'autre part assortie d'une exception relative aux relevés géologiques ou photogéologiques des terrains d'exploitation qui peuvent être rendus publics un an après l'ex-

piration du permis ou à l'expiration du bail.

L'article 49 du règlement laisse entendre qu'après ce délai, l'information distillée ne peut plus nuire à la compétitivité du tiers qui l'a fournie.

La Commission d'accès à l'information ne voit pas a priori pourquoi ces renseignements doivent être assujettis à un régime de confidentialité distinct de celui prévu aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès. Si la Loi sait protéger adéquatement les renseignements spéculatifs des exploitants miniers, elle peut de même prendre soin des photographies géologiques qu'ils ont fournies. De plus, cette Loi permettra en tout temps à la population d'être informée des dangers écologiques et, au besoin, d'en constater l'étendue à l'aide des relevés fournis par les tiers.

Par contre, il y a lieu de noter que les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès obligent les organismes publics à garder confidentiels certains renseignements fournis à titre confidentiel par des tiers. Cette obligation est, à certains égards, plus restrictive que l'article 49 du règlement précité qui prévoit qu'un an après l'expiration du bail ces renseignements des tiers sont publics.

La Commission ne voudrait pas que l'application intégrale de la Loi sur l'accès vienne, dans le temps, restreindre le droit d'accès existant. Pour cette raison, elle recommande que les renseignements visés à l'article 49 du Règlement sur les réservoirs souterrains puissent être rendus publics un an après l'expiration du permis ou du bail et ce, malgré les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande donc au gouvernement de voir à l'abrogation du caractère confidentiel des renseignements visés par l'article 49 du Règlement sur les réservoirs souterrains. Toutefois, cette disposition devrait prévoir que ces renseignements peuvent être rendus publics un an après l'expiration du bail ou du permis d'exploitation. Cette nouvelle disposition devrait s'appliquer "malgré les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès".

1.4 Procédures et modalités d'accès aux documents

Un document accessible en vertu de la Loi sur l'accès ne l'est pas automatiquement. Il le deviendra à la condition que le requérant en fasse la demande et que l'organisme juge que ce document ne tombe pas sous le coup d'une restriction.

La demande peut être verbale ou écrite. Toutefois, seule la réponse à une demande écrite ouvrira la voie à un recours devant la Commission d'accès à l'information.

Afin de s'assurer que l'application de la Loi soit une préoccupation de direction supérieure, le législateur a prévu que la personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public se voit confier les fonctions de responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels.

Par exemple, le ministre est la plus haute autorité au sein du ministère, le maire au sein d'une municipalité, le président au sein d'une société d'Etat ou d'un tribunal, le directeur général ou le conseil d'administration en ce qui a trait à un centre hospitalier.

La personne qui exerce la plus haute autorité peut cependant déléguer partiellement ou totalement sa responsabilité à quelqu'un d'autre au sein de l'organisme. Le délégataire cependant doit être un membre du personnel de direction de l'organisme. En conséquence, un refus engage l'organisme, mais aussi la responsabilité de la direction supérieure. L'accès à l'information n'est donc pas géré par des fonctionnaires subalternes qui sont toujours soumis à une obligation de discrétion.

La Loi précise aussi le rôle que le responsable de l'accès aux documents doit jouer: il doit recevoir les demandes, prêter assistance aux requérants, procéder à l'analyse de la demande, autoriser ou refuser l'accès et finalement transmettre au requérant la réponse de l'organisme. Dans le cas d'une requête formelle, le délai de réponse établi par la Loi est de vingt jours à partir de la date de réception de la demande. Si pour des raisons diverses, ce délai est impossible à respecter, le responsable pourra, avant son expiration, le prolonger d'une période d'au plus dix jours.

L'accès à un document est gratuit. Des frais de reproduction, de transcription ou de transmission peuvent cependant être réclamés. Le 12 septembre 1984, le gouvernement adoptait un règlement (Décret 2009-84) visant à établir une grille de tarification. Ce règlement a paru à la Gazette officielle, le 30 octobre 1984.

Avant la Loi sur l'accès, tous les dossiers détenus par des organismes gouvernementaux publics ou parapublics n'étaient pas nécessairement secrets. Une multitude de règlements et de lois prévoient d'ailleurs un régime d'accès à ces documents. Dans la plupart des cas, des modalités d'accès et des tarifs ont été fixés; des responsables ont été désignés. Ces règles ne sont pas toujours conformes au régime édicté en vertu de la Loi sur l'accès.

1.4.1 La garde de documents et la responsabilité de donner accès dans les domaines municipal et scolaire

Le Code municipal et la Loi sur les cités et villes contiennent des articles qui confient la garde des documents municipaux à des personnes bien spécifiques.

Au Code municipal, l'article 199 confie au secrétaire-trésorier la garde de tous les livres, registres, plans, cartes, papiers, archives et autres documents qui sont la propriété de la corporation ou qui sont produits, déposés et conservés dans ses bureaux. Par ailleurs, le Code prévoit que toute personne peut consulter les documents détenus par le secrétaire-trésorier, y compris les pièces justificatives de ses dépenses. Celui-ci doit en délivrer copie à quiconque en fait la demande. Des honoraires peuvent être exigés pour la transmission de copies ou d'extraits des documents faisant partie des archives.

Dans la Loi sur les cités et villes, les articles 100 et 103 confient au trésorier la garde d'un certain nombre de documents, à savoir les livres de comptes et les pièces justificatives de tous les paiements faits pour la municipalité. Le trésorier est tenu de délivrer à quiconque en fait la demande, sur paiement des honoraires prévus, des copies ou extraits de tout livre, rôle, registre ou autre document dont il a la garde. Quant aux autres documents qui

ne sont pas de nature financière et qui sont versés dans les archives de la municipalité, c'est au greffier qu'il faut s'adresser pour y avoir accès ou en obtenir copie. Les articles 91, 93, 102 et 103 de la Loi sur les cités et villes tracent le régime applicable dans ce domaine.

Par souci d'efficacité, la Loi sur l'accès désigne quant à elle un responsable de l'accès dans chaque organisme. La Loi prévoit à son article 8 que le responsable est la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme. Cette personne peut toutefois déléguer ses fonctions en tout ou en partie.

Dans le milieu municipal, c'est donc le maire qui se voit confier d'office, par la Loi sur l'accès, les fonctions de responsable de l'accès. Cette nouvelle juridiction conférée au plus haut magistrat de la municipalité entre nécessairement en conflit avec les responsabilités confiées, selon le cas, au secrétaire-trésorier, au greffier ou au trésorier d'une municipalité. Le tableau suivant donne un aperçu des différents conflits de juridiction possible:

Loi	Responsable en vertu de la Loi sur l'accès	Conflit de juridiction possible avec la personne qui garde ou donne accès selon la loi sectorielle
Code municipal	Maire	oui
	Secrétaire-trésorier	non
	Autre employé	oui
Loi sur les Cités et Villes	Maire	oui
	Greffier	oui

Trésorier	oui
Autre employé	oui

Une clarification de la situation s'impose donc dans le domaine municipal de manière à offrir aux citoyens un guichet unique et efficace d'accès aux documents. Qui plus est, les éventuels conflits de juridiction devraient être aplanis pour permettre au maire de déléguer le membre de son personnel de direction qu'il juge apte à remplir la responsabilité de l'accès aux documents.

La Commission ne s'oppose pas à ce que les officiers municipaux auxquelles les lois sectorielles confient la garde des documents conservent leurs responsabilités proprement municipales. Par contre, elle recommande que la fonction de donner accès soit dévolue au responsable nommé conformément à l'article 8 de la Loi sur l'accès. On atteindra ainsi une plus grande cohérence administrative, puisqu'une seule personne aura la charge de délivrer des documents.

Tout compte fait, la Commission recommande au gouvernement de voir à modifier les articles 208 et 209 du Code municipal pour y indiquer que c'est le responsable de l'accès nommé en vertu de la Loi sur l'accès qui a pour fonction de donner communication des documents ou d'en permettre la consultation. Les articles 91, 93 et 103 de la Loi sur les cités et villes devraient être modifiés dans le même sens.

Un régime semblable de dichotomie des responsabilités entre le gardien des documents et l'officier habilité à en donner copie s'applique encore à la Commission municipale du Québec, à la Communauté régionale de l'Outaouais, aux Communauté urbaine de Montréal et de Québec ainsi qu'aux villages nordiques. Au nom des mêmes impératifs de cohérence et d'efficacité, la Commission d'accès à l'information invite le gouvernement à modifier les dispositions suivantes afin d'y mentionner que l'accès aux documents s'effectue par l'entremise du responsable de l'accès:

- Loi sur la Communauté régionale de l'Outaouais (L.R.Q., chap. C-37.1), articles 73.1 et 73.2;

- Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.R.Q., chap. C-37.2), articles 110.1 et 110.2;

- Loi sur la Communauté urbaine de Québec (L.R.Q., chap. C-37.3), article 232;

- Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., chap. V-6.1), articles 59, 61 et 307;

- Loi sur les élections dans certaines municipalités (L.R.Q., chap. E-2.1), articles 86 et 104.1.

Le même problème de double juridiction existe dans le domaine scolaire où le secrétaire-trésorier d'une corporation de syndics d'école est responsable de la garde et de l'accès aux documents de la corporation. Afin d'éviter toute confusion, la Commission croit qu'il serait opportun, là aussi, de modifier les articles 328 et 329 de la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q. chap. I-14) pour indiquer que la responsabilité de donner accès aux documents d'une corporation scolaire incombe au responsable de l'accès nommé en vertu de l'article 8 de la Loi sur l'accès.

Enfin, la Commission veut attirer l'attention sur le libellé de l'article 16 de la Loi sur la Commission municipale (L.R.Q., chap. C-35) qui prévoit que le secrétaire de la Commission est tenu de délivrer copie des documents détenus par cet organisme. Afin, là aussi, d'éviter tout conflit juridique ou administratif, mais surtout pour offrir aux citoyens l'assurance d'un régime uniforme, la Commission recommande que cette disposition soit modifiée pour confier au responsable de l'accès les fonctions qui lui incombent en vertu de la Loi sur l'accès. La Commission ne voit évidemment pas d'inconvénient à ce que la Loi sur la Commission municipale prévoit que le secrétaire de cette commission soit aussi le responsable de l'accès en vertu de la Loi.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de saisir l'Assemblée nationale d'un projet de modification des lois municipales et scolaires mentionnées ci-haut, pour y préciser que la responsabilité de don-

ner accès aux documents dans ces organismes incombe au responsable de l'accès nommé en vertu de l'article 8 de la Loi sur l'accès. La Commission ne croit cependant pas qu'il soit nécessaire de remettre en question le rôle administratif du gardien des documents municipaux ou scolaires.

1.4.2 L'obligation de discrétion des fonctionnaires

La règle générale de discrétion des fonctionnaires est une obligation définie par la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chap. F-3.1.1) et dont le manquement peut être sanctionné par des mesures disciplinaires allant jusqu'à la destitution:

> "6. Sous réserve des dispositions relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, le fonctionnaire est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions."

L'obligation de confidentialité, on le constate, n'est plus assujettie à la prononciation ou la signature du serment traditionnel en vertu duquel l'employé civil s'engageait "à ne pas révéler ni faire connaître, sans y être dûment autorisé, quoi que ce soit dont il aura eu connaissance dans l'exercice de sa charge".

De plus, en tout respect de la réforme mise en place par la Loi sur l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels, et pour ne pas mettre le fonctionnaire dans une situation intenable, le législateur a tempéré l'obligation de discrétion attendue de la fonction publique en la soumettant à cette Loi.

On ne peut en déduire pour autant que tout fonctionnaire est légitimé de rendre accessible, à sa guise, les documents de l'Etat ou ceux de l'organisme auquel il doit allégeance. A cet égard, la Loi sur l'accès n'a pas remis en cause le principe de l'autorité au sein des organismes publics. Au contraire, c'est en toute conscience de cette hiérarchie qu'elle a nommé responsable de l'accès aux docu-

ments la personne ayant la plus haute autorité dans l'organisme:

> "8. La personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la présente loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels.
>
> Toutefois, cette personne peut désigner comme responsable un autre membre de l'organisme public ou de son conseil d'administration, selon le cas, ou un autre membre de son personnel de direction et lui déléguer tout ou partie de ses fonctions.
>
> Cette délégation doit être faite par écrit. Celui qui la fait doit en donner publiquement avis."

C'est donc à cette plus haute autorité, ministre, président d'organisme ou maire, que revient la décision de donner ou de refuser l'accès à un document à l'aune des critères et exceptions prévus dans la Loi. Le responsable de l'accès peut bien sûr émettre des directives sur l'accès immédiat et inconditionnel de certains documents et inviter ses subalternes à répondre sans ambage aux demandes. La responsabilité ultime de donner ou de refuser l'accès ne lui en incombe pas moins puisque la délégation prévue à l'article 8 est une délégation de fonctions et non de pouvoirs.

De façon à rappeler aux membres du personnel l'obligation de discrétion qui est la leur et souvent, pour anéantir dans les domaines où les renseignements colligés ont une sensibilité particulière, certaines lois sectorielles prévoient des obligations de discrétion spécifiques. L'article 54 du Règlement de régie interne de la Caisse de dépôt et placement (R.R.Q., chap. C-2, r. 2) donne un bon exemple de ce type de disposition:

> "54. Le directeur général doit exiger des dirigeants et autres employés qu'ils s'engagent à respec-

ter la confidentialité des informations obtenues à la faveur de leur emploi à la Caisse."

On retrouve une disposition semblable à l'article 16 de la Loi sur les assurances (L.R.Q., chap. A-32) de même qu'aux articles 188 et 189 de la Loi sur les valeurs mobilières (L.R.Q., chap. V-1.1).

La Commission d'accès à l'information est consciente du fait que certaines activités financières exigent des garanties de discrétion des fonctionnaires, sans lesquelles l'organisme risquerait de perdre à tout jamais ses sources d'informations et sa crédibilité.

De plus, la Commission comprend que l'on tienne parfois à réitérer la règle de confidentialité applicable aux membres du personnel d'un organisme afin, si nécessaire, de prendre des mesures disciplinaires ou pénales aptes à réprimer les fuites d'informations.

Par contre, la Commission ne voudrait pas que le libellé de ces dispositions signifie la mise au rancart de la Loi sur l'accès. Pour ces motifs, elle croit que de telles dispositions devraient s'appliquer "sous réserve de la Loi sur l'accès".

Recommandation

La Commission d'accès à l'information reconnaît le bien-fondé de certaines dispositions législatives qui réitèrent l'obligation de discrétion des fonctionnaires. Bien qu'elle ne voit pas la nécessité de telles dispositions dans tous les secteurs d'activités, la Commission ne s'oppose pas à leur maintien dans certaines lois sectorielles notamment lorsque les organismes colligent des renseignements à teneur économique, commerciale ou financière. La Commission recommande cependant que ces dispositions s'appliquent sous réserve de la Loi sur l'accès.

1.4.3 Les tarifs

La Loi sur l'accès établit aux articles 11 et 85 que l'accès à un document est gratuit. Les mêmes articles énoncent toutefois que l'organisme public peut réclamer de la personne qui désire avoir accès à un document des frais n'excédant pas le coût de la transcription, de la reproduction et de la transmission du document.

Afin de permettre aux organismes publics de se prévaloir de ce droit, le gouvernement a adopté, le 1er octobre 1984, le Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs (Décret 2009-84, G.O. II, 1984, no. 41, page 4605).

Ce règlement qui distingue entre l'accès aux documents et l'accès aux renseignements personnels, permet à un organisme public d'exiger un montant de 0,25 $ la page pour chaque photocopie de document. Il énumère de plus les montants qu'un organisme peut réclamer au demandeur pour l'obtention de photographies, rubans magnétiques, disquettes et vidéo cassettes selon la grille suivante:

TARIFS

1°	Feuille de papier...	0,25 $	pour chaque reproduction par un photocopieur
2°	Disquette.....	15,00 $	pour chaque disquette
3°	Photographie en noir et blanc.....	2,50 $	pour reproduire un négatif
	format 8 X 10po	1,90 $	pour chaque photographie
	format 5 X 7po	1,40 $	pour chaque photographie
4°	Diapositive.....	0,25 $	pour chaque diapositive
5°	Disque ou.....		
	ruban magnétique	40,00 $	pour chaque ruban
		1,25 $	la seconde, pour chaque seconde de traitement par l'unité centrale de l'ordinateur pour la durée de la reproduction
6°	Mini-cassette-audio.....	5,00 $	pour chaque cassette

7° Vidéo-cassette

3/4po.....	28,00 $	pour chaque cassette
1/2po.....	14,00 $	pour chaque cassette
1/4po.....	14,00 $	pour chaque cassette

Le règlement prévoit enfin que les citoyens bénéficient d'une exemption de coût pour les vingt premières pages transmises.

Dans les lois et règlements actuellement en vigueur, on retrouve une quantité impressionnante de dispositions qui établissent un tarif d'accès différent ou qui, de façon générale, permettent aux organismes d'édicter le tarif de leur choix.

De telles dispositions ont été répertoriées dans presque tous les secteurs d'activités gouvernementales, tant chez les organismes centraux que dans les organismes décentralisés.

A titre d'exemple, on peut citer l'article 47 de la Loi sur les terres publiques agricoles (L.R.Q., chap. T-9.1) qui confère un pouvoir de réglementation au gouvernement:

> "47. Le gouvernement peut, par règlement:
>
> (...)
>
> 4° établir un tarif de frais pour la préparation de documents, pour toute transcription requise en vertu de la présente loi et pour l'obtention de tout document ou renseignement écrit relatif à une terre assujettie à la présente loi ou pour laquelle des lettres patentes ont été délivrées, ainsi que les cas d'exonération du paiement de ces frais.
>
> (...)."

Le Règlement sur les droits à acquitter pour l'obtention d'un renseignement ou des documents sous la garde de la Régie de l'assurance automobile du Québec (R.R.Q.,

chap. C-24.1, Supp. Vol. 1, p. 186, articles 1 à 3) fixe pour sa part les coûts d'obtention de documents:

> "1. Le montant des droits à acquitter pour l'obtention d'un renseignement ou d'un document relatif au dossier d'une personne est de 5,00 $.
>
> "2. Le montant des droits à acquitter pour l'obtention d'un renseignement relatif à un rapport d'accident ou pour l'obtention d'une copie d'un tel rapport est de 5,00$.
>
> "3. Le montant des droits à acquitter pour l'obtention d'un renseignement ou d'un document nécessitant une recherche spécifique par ordinateur dans un ensemble de dossiers, peu importe le mode de transmission de l'information, se calcule comme suit:
> 1° 0,10 $ par dossier pour une recherche impliquant moins de 10 000 dossiers, sous réserve d'un montant minimal de 100,00 $;
> 2° 0,05 $ par dossier pour une recherche impliquant 10 000 dossiers ou plus mais moins de 100 000 dossiers, sous réserve d'un montant minimal de 500,00 $;
> 3° 0,02 $ par dossier pour une recherche impliquant 100 000 dossiers ou plus mais moins de 2 000 000 de dossiers, sous réserve d'un montant minimal de 2,500 $; ou
> 4° 0,015 $ par dossier pour une recherche impliquant 2 000 000 ou plus de dossiers, sous réserve d'un montant minimal de 5,000 $;
> En plus des droits visés au 1° alinéa, le montant des droits à acquitter doit comprendre une somme de 140,00 $ l'heure de temps ordinateur."

En adoptant une Loi sur l'accès, le législateur manifestait son désir d'augmenter la transparence des institutions publiques. La règle de gratuité inscrite dans la Loi venait, à n'en point douter, renforcer ce principe.

Le règlement sur les frais édicté en vertu de la Loi sur l'accès est venu conforter ce principe en accordant aux citoyens une exemption de 5,00 $ pour l'obtention de copies de documents. Par contre, ce même règlement décharge les organismes d'une partie importante des coûts occasionnés par le service d'accès en leur permettant de facturer 0,25 $ la copie, au-delà de la franchise de 5,00 $.

Dans son document de consultation sur les dispositions inconciliables, la Commission d'accès à l'information préconisait l'uniformisation des tarifs pour tous les organismes assujettis à la Loi sur l'accès. Dans cette optique, elle recommandait l'abrogation de toutes les dispositions législatives octroyant un pouvoir de tarification ou fixant un tarif d'accès spécifique. Voici la liste de ces dispositions par secteur d'activités:

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

- Loi sur les grains (L.R.Q., chap. G-1.1), articles 19, 58 (11°);

- Loi sur les terres publiques agricoles (L.R.Q., chap. T-9.1), article 47 (4°).

Affaires municipales

- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chap. A-19.1), articles 142, 226, 241;

- Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chap. C-19), articles 91, 103, 356, 468.31;

- Code municipal (L.R.Q., chap. C-27.1), articles 209, 445, 600;

- Loi sur la Commission municipale (L.R.Q., chap. C-35), article 16;

- Loi sur la Communauté régionale de l'Outaouais (L.R.Q., chap. C-37.1), article 73.2;

- Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.R.Q., chap. C-37.2), article 110.2;

- Loi sur la Communauté urbaine de Québec (L.R.Q., chap. C-37.3), article 232;

- Loi sur les élections dans certaines municipalités (L.R.Q., chap. E-2.1), article 86;

- Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., chap. V-6.1), articles 59, 307.

Energie et ressources

- Loi sur les mines (L.R.Q., chap. M-13), article 232.

Finances, institutions financières et coopératives

- Loi sur les syndicats coopératifs (L.R.Q., chap. S-38), article 41;

- Loi sur les assurances (L.R.Q., chap. A-32), article 212;

- Règlement sur les droits à payer en vertu de la partie 1A de la Loi sur les compagnies (R.R.Q., chap. C-38, r. 2), article 1 (4°).

Travail, main-d'oeuvre et sécurité du revenu

- Règlement sur l'exercice du droit d'association conformément au Code du travail (R.R.Q., chap. C-27, r. 3), article 41.

Justice

- Loi sur le changement de nom et d'autres qualités de l'état civil (L.R.Q., chap. C-10), article 9;

- Règlement sur le changement de nom et d'autres qualités de l'état civil (R.R.Q., chap. C-10, r. 1), article 8;

- Tarif des frais judiciaires devant le Tribunal de l'expropriation (R.R.Q., chap. E-24, r. 2), article 10;

- Tarif des commissions sous le Grand sceau des conseils en loi de la Reine et autres documents (R.R.Q. chap. M-19, r. 1), article 2;

- Loi sur les permis d'alcool (L.R.Q., chap. P-9.1), articles 20, 114.

Fonction publique

- Loi sur les employés publics (L.R.Q., chap. E-6), article 22.

Education

- Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chap. I-14), articles 229, 332, 349.

Revenu

- Loi sur les loteries, les courses, les concours publicitaires et les appareils d'amusement (L.R.Q., chap. L-6), article 40.

Les intervenants du domaine municipal ont fait valoir avec force leur désaccord avec cette recommandation. Ils contestent l'existence de la franchise de 5,00 $ pour l'accès aux documents car, à leur avis, celle-ci risque de mener à des abus.

Les groupes intermédiaires du domaine municipal de même que les villes de Montréal et Québec ont insisté sur le caractère distinct de la réalité municipale, où les seuls contribuables d'une municipalité doivent absorber les coûts de demandes d'accès de toute provenance. Au dire des intervenants, cette situation diffère du cas des autres organismes publics dont le budget émarge à l'ensemble de la population via l'impôt sur le revenu.

La Commission d'accès à l'information est sensible aux arguments des intervenants municipaux. Cependant, elle

ne peut accepter l'établissement d'un régime singulier et discriminatoire d'accès dans ce secteur. Le fer de lance de la réforme de 1982 étant l'homogénéité et la générosité du régime qu'elle instaure, c'est à l'essence même de la Loi que la requête municipale s'attaque.

D'autre part, aucune preuve n'a été faite à ce jour et aucun chiffre n'a été appporté à l'appui de quelque abus de la part des citoyens. Aussi, la Commission s'étonne-t-elle que ce soient les organismes municipaux ayant les ressources financières les plus importantes qui, après une période d'essai de moins de dix-huit mois, réclament les premiers un régime d'exception.

Dans ces circonstances, la Commission croit qu'il serait prématuré d'accorder aujourd'hui une exception qui risquerait de miner le système homogène, généreux mais néanmoins réaliste mis en place par le règlement sur les frais exigibles en vertu de la Loi sur l'accès. La Commission croit plutôt que le gouvernement serait bien avisé de laisser au règlement prendre son plein essor pour quelque temps encore. Et, à l'expérience, si ce régime s'avérait trop onéreux pour les organismes, il sera toujours temps de le remettre en question.

La disposition crépusculaire prévue à l'article 179 de la Loi sur l'accès selon laquelle le gouvernement doit réexaminer l'ensemble de cette Loi semble être le moment choisi par le législateur pour faire une telle critique et rajuster le tir en fonction d'un vécu significatif de quelques années.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement d'abroger toutes les dispositions des lois et règlements qui prévoient un tarif d'accès aux documents différent de celui prévu dans le règlement édicté en vertu de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, les dispositions sectorielles qui confèrent un pouvoir de réglementation en matière de tarifs d'accès aux documents devraient aussi être abrogées.

CHAPITRE 2 DISPOSITIONS INCONCILIABLES AVEC LE DROIT A LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Le second volet de la Loi établit la règle de confidentialité des renseignements personnels détenus par les organismes publics. Ce principe fondamental qui fonde les assises d'un secteur important du droit au respect de la vie privée, est énoncé à l'article 53 de la Loi sur l'accès:

> "53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels à moins que leur divulgation ne soit autorisée par la personne qu'ils concernent ou qu'ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public exerçant des fonctions quasi-judiciaires dans l'exercice d'une fonction d'adjudication.
>
> S'il s'agit d'un mineur, cette autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale."

A deux niveaux distincts, la Loi sur l'accès vient consolider ce droit à la confidentialité des renseignements personnels. Par une fiction juridique, tout d'abord, elle renverse le postulat selon lequel le gouvernement est une entité monolithique et reconnait plutôt chaque organisme public comme acteur autonome aux fins de la protection des renseignements personnels. Corollairement, la Loi sur l'accès oblige chaque organisme à recueillir exclusivement les renseignements personnels qui sont nécessaires à l'exercice de ses fonctions; elle prohibe de plus les transferts de renseignements d'un organisme à l'autre.

Evidemment, dans une société où l'Etat prend à sa charge la dispensation de multiples services, la confidentialité des renseignements personnels ne peut être absolue. Pour s'en convaincre, on pensera par exemple à la nécessité pour les intervenants du domaine social ou médical de s'échanger des renseignements nominatifs. Aussi, la Loi sur l'accès met-elle en place un régime d'exception aux principes de confidentialité, lequel permet aux organismes publics d'accomplir leur mission sociale, économique ou autre.

L'article 59 de la Loi prévoit donc les cas où un renseignement personnel peut être transféré à un autre organisme public ou à l'extérieur de l'Administration. Le premier cas concerne la responsabilité sécuritaire ou répressive de l'Etat, tandis que le second est justifié par l'urgence d'une situation mettant en danger la santé d'une personne. La Loi accepte de plus que des renseignements personnels puissent être communiqués aux chercheurs, dont les travaux sont exécutés pour le bien-être de l'ensemble de la population. Enfin, elle approuve les transferts d'informations nominatives lorsque ceux-ci sont nécessaires à l'application d'une loi ou d'une convention collective ou encore, lorsque la gestion d'un programme gouvernemental l'exige. En tout temps, la Loi soumet les transferts de renseignements nominatifs à des exigences de sécurité.

Souvent rédigés à une époque où l'Etat formait un tout, et où la protection de la vie privée était trop souvent ignorée, les lois et règlements actuellement appliqués au Québec contiennent de nombreuses dispositions qui heurtent les nouveaux droits et obligations reconnus dans le chapitre III de la Loi sur l'accès.

Au sujet de la cueillette des données, ces lois manifestent une gourmandise et une curiosité qui a tout lieu d'inquiéter les citoyens. Cet appétit doit être restreint en fonction du critère de nécessité.

De même, les organismes publics devront s'interroger sur la pertinence et la nécessité des transferts de renseignements qu'ils exécutaient hier sans vergogne. Désormais, ils doivent privilégier la recherche du consentement de la personne concernée comme clé à la transmission de renseignements nominatifs.

Sporadiquement, on retrouve dans les lois québécoises certaines dispositions qui tracent un régime de confidentialité plus strict que celui établi par la Loi sur l'accès aux documents et sur la protection des renseignements personnels. Ces dispositions ne sont pas proprement inconciliables avec cette Loi, vu la règle d'interprétation de l'article 171 qui énonce:

> "171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre:

(...);
2° la protection des renseignements personnels ni l'exercice du droit d'accès d'une personne à un renseignement nominatif la concernant, résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982;
(...)."

Dans la perspective démocratique du droit de savoir, la Loi sur l'accès donne aux citoyens le droit de prendre connaissance des renseignements personnels détenus sur leur compte par un organisme public. La lecture de nos lois révèle toutefois l'existence de nombreuses dispositions qui restreignent cet accès. Nous faisons ci-après la liste de ces dispositions et en analysons le bien-fondé.

Au surplus, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence des lois qui, sans fermer hermétiquement les fichiers gouvernementaux à la vue des personnes concernées, limitent leur ouverture dans le temps.

Quant au droit du citoyen de faire corriger les renseignements incomplets, inexacts ou équivoques qu'un organisme public détient à son sujet, il s'agit bien sûr d'un contrepoids fondamental au pouvoir de décider de l'Etat. On retrouve çà et là des dispositions sectorielles qui nient ce droit: la Commission d'accès à l'information invite donc le gouvernement à réagir à cette situation.

Enfin, la loi relative à la protection des renseignements personnels met en place une procédure centralisée au sein de chaque organisme public, afin de favoriser l'accès de la personne concernée à son dossier. Elle accorde de plus à ce dernier le droit de faire réviser par la Commission d'accès à l'information les refus d'accès ou de correction signifiés par un organisme. Il existe à l'heure actuelle des règles juridiques ou administratives incompatibles avec ce nouveau régime. La Commission s'est aussi penchée sur l'à-propos de ces restrictions.

1. Restrictions à la confidentialité des renseignements personnels

1.1 Le caractère nécessaire des renseignements colligés

Certaines dispositions des lois analysées vont jusqu'à préciser la nature des renseignements qu'un organisme peut requérir des citoyens, des bénéficiaires ou prestataires de services. Ces précisions sur la nature des renseignements à recueillir sont, en règle générale, contenues dans les règlements et les formulaires de cueillette de renseignements qui leur sont annexés.

Par exemple, l'article 9 du Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique (R.R.Q., chap. P-35, r. 1) énonce:

> "9. Contenu de la déclaration:
> Une déclaration de naissance au sens de l'article 45 de la loi doit être faite à l'occasion de chaque accouchement.
> S'il s'agit d'un enfant né vivant, le formulaire SP1 produit à l'annexe 1 doit être rempli..."

Il est surprenant de découvrir que ce formulaire SP1 requiert la mention de la profession de la mère de l'enfant déclaré. Que ce renseignement se retrouve dans le dossier médical de l'enfant pourrait s'expliquer; qu'il s'agisse d'une déclaration obligatoire au registre de la population laisse par contre perplexe.

L'article 64 de la Loi sur l'accès oblige les organismes publics à ne recueillir que les renseignements nominatifs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition a pour but de juguler à la source les risques d'atteintes à la vie privée des individus, en réduisant au minimum les données recueillies sur leur compte:

> "64. Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement nominatif si cela n'est

> pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en oeuvre d'un programme dont il a gestion."

De l'avis de la Commission, le fait qu'une loi ou un règlement mentionne qu'un organisme public peut ou doit recueillir tel ou tel renseignement n'est qu'indicatif du caractère nécessaire de ce renseignement. A ce jour, il n'était pas inusité de voir les formulaires d'inscription s'allonger au gré des intérêts particuliers des chercheurs, des statisticiens, voire même des généalogistes.

La Loi sur l'accès vient justement freiner cet appétit grandissant d'informations des organismes en posant désormais la règle de la nécessité.

De manière à assurer le règne de cette nouvelle philosophie de l'information, la Commission croit donc justifié de proposer l'examen de chaque formulaire et de chaque disposition législative ou réglementaire listant les informations requises des citoyens. N'étant pas en position de juger du bien-fondé de ces cueillettes, car ne connaissant pas tous les paramètres ni les contextes de celles-ci, la Commission ne peut qu'enjoindre les organismes de faire cet exercice.

La Commission est cependant entièrement disposée à étudier avec les organismes qui le désirent la pertinence et la nécessité de leurs collectes de renseignements.

Au surplus, la Commission rappelle que cet élagage est tout à l'avantage des organismes car, en raison du caractère prépondérant de l'article 64 de la Loi sur l'accès, toute cueillette superflue sera désormais illégale et encourra la responsabilité civile de l'organisme:

> "167. Sauf preuve d'un cas fortuit ou de force majeure, l'organisme public qui conserve un renseignement personnel est tenu de la réparation du préjudice résultant d'une atteinte illicite à un droit reconnu par le chapitre III.
>
> En outre, lorsque l'atteinte est intentionnelle ou résulte d'une

> faute lourde, le tribunal accorde des dommages exemplaires d'au moins 200 $."

La Commission a déjà exposé, à maintes reprises, les avantages qu'elle voyait à ce que les lois sectorielles précisent la nature des renseignements qu'un organisme peut requérir des citoyens. Elle croit que cette technique législative favorise la connaissance par les citoyens de leurs droits et obligations, face à des cueillettes de renseignements de plus en plus nombreuses et diverses.

L'exercice auquel la Commission convie les organismes publics devrait donc permettre, idéalement, l'élaboration d'une nouvelle législation ou réglementation mentionnant explicitement les renseignements qu'un organisme public peut recueillir dans l'exercice de ses fonctions. Citons, à titre de modèle, le Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements (R.R.Q., chap. S-5, r. 3.01) décrété en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5). En donnant la liste des renseignements qu'un hôpital ou organisme de santé ou de service social peut recueillir, il marque un grand pas dans la bonne direction.

A l'inverse, la Commission s'oppose avec vigueur à l'utilisation d'une technique législative qui laisse au ministre responsable ou à l'organisme la discrétion d'identifier les renseignements personnels qui seront sollicités des citoyens. Elle insiste pour que ce type de disposition, tel que l'article 6 de la Loi sur les sociétés d'entraide économique (L.R.Q., chap. S-25.1) soit corrigé et que les lois précisent les renseignements nécessaires pouvant être requis:

> "6. Le projet de transformation ainsi qu'un résumé de ce projet doivent être transmis au ministre pour approbation.
>
> Le résumé du projet doit contenir:
>
> 1° les données permettant aux membres d'établir le nombre de leur part sociale qui sera transformée en action d'une part et en dépôt d'autre part;

> 2° la description des caractéristiques de ces actions et de ces dépôts;
> 3° le cas échéant la proportion des trop-perçus qui pour l'exercice financier en cours, pourront être affectés au paiement de l'intérêt sur les sommes versées sur les parts sociales ou au paiement de ristournes au déposant ou emprunteur;
> 4° tout autre renseignement que le ministre détermine.
> (...)."

Exceptionnellement, lorsque la liste des renseignements requis ne peut être confectionnée de façon exhaustive, le législateur pourrait utiliser une disposition libellée en termes généraux mais assortie du critère de nécessité. Par exemple, la Commission jugerait acceptable la disposition suivante:

> "L'Organisme... peut recueillir:
> a) (...)
> b) (...)
> c) Tout autre renseignement nécessaire à l'exercice de ses attributions."

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de lancer une opération de vérification des dispositions législatives et réglementaires permettant la cueillette de renseignements personnels. Suite à cette opération, les organismes publics devraient pouvoir énumérer les renseignements personnels nécessaires à l'exercice de leurs attributions. Le législateur pourra ensuite édicter dans les lois et règlements les renseignements pouvant être recueillis auprès des citoyens.

La Commission recommande qu'une opération semblable soit entreprise par les organismes décentralisés qui ont le pouvoir d'édicter leurs règlements.

1.2 Les transferts de renseignements personnels entre organismes publics

Dans le but d'éviter les flux de renseignements sensibles qui menacent nécessairement la vie privée des citoyens, la Loi sur l'accès aux renseignements des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels reconnaît une existence propre et distincte à chaque organisme public central (ministère, Conseil exécutif, etc.) comme à chaque organisme décentralisé (établissements de santé, municipalités, etc.). Aussi, fait-elle de l'imperméabilité des organismes une règle d'or, assortie d'exceptions statutairement définies.

A cet égard, les articles 67 à 70 de la Loi sur l'accès récemment modifiés par l'Assemblée nationale, offrent un régime d'exception relativement flexible. Celui-ci permet aux organismes publics d'assumer leurs tâches, tout en protégeant les citoyens contre des transferts d'informations nominatives injustifiés.

A titre d'exemple, le réseau des affaires sociales, bien que la Loi sur l'accès en fasse une mosaïque particularisée, n'en demeure pas moins homogène et interactif de manière à assurer aux utilisateurs une gamme complète de services adaptés à leurs besoins variés et évolutifs. Dès lors, il apparaîtrait administrativement lourd et incongru de soumettre les transferts de renseignements nominatifs à des règles contraignantes.

C'est pourquoi le législateur a permis, avec un minimum de contraintes, les transferts de renseignements nominatifs nécessaires à l'application d'une loi au Québec ou nécessaires à l'exercice des attributions d'un organisme et à la mise en oeuvre d'un programme dont il a la gestion.

La Loi a cependant prévu que les citoyens devaient être informés de l'éventualité d'un transfert de renseignements nominatifs. Aussi, la communication de renseignements nominatifs doit être faite de manière à assurer le caractère confidentiel des renseignements et faire l'objet d'une mention dans un registre accessible à la personne concernée.

Dans l'exercice de son mandat de répertorier les dispositions inconciliables des lois québécoises avec la Loi sur l'accès, la Commission a relevé plusieurs dispositions législatives ou réglementaires favorisant le transfert de renseignements nominatifs à l'intérieur d'un même réseau. La Commission n'a pas fait le relevé de ces dispositions qui, à proprement parler, ne sont pas inconciliables avec la Loi sur l'accès. Dans la mesure où le législateur indique la possibilité d'un transfert d'informations, celui-ci devient nécessaire à l'application d'une loi au Québec et sa conformité avec la Loi sur l'accès est avérée.

Dans certains cas, plus rares il faut le dire, la Loi prévoit des transferts de renseignements nominatifs à l'extérieur d'un même réseau. Ces transferts sont tout autant conformes à l'article 67 de la Loi sur l'accès. La Commission d'accès n'a donc pas relevé ni analysé ces dispositions dans le cadre du présent rapport.

La Commission ne cautionne pas pour autant tous les transferts de renseignements nominatifs prévus dans une loi ou un règlement. Dans une perspective analogue à celle développée pour les cueillettes de renseignements nominatifs, elle croit qu'un examen s'impose ici et enjoint les organismes publics de s'interroger sur le bien-fondé des transferts de renseignements que la Loi ou la réglementation les invitent à accomplir.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information tient tout d'abord à rappeler au gouvernement que le présent rapport ne tient pas compte des dispositions législatives ou réglementaires permettant ou exigeant des transferts de renseignements nominatifs entre organismes publics ou à l'extérieur de l'Administration. La Commission invite cependant le gouvernement et les organismes publics à analyser leurs textes législatifs et réglementaires et à s'interroger sur la pertinence et la nécessité des transferts de renseignements nominatifs qui y sont prévus.

1.3 Les pouvoirs d'enquête

Dans le but d'exercer un contrôle, souvent dans

une perspective de prévention, de détection, voire même de répression des comportements déviants, certains organismes publics sont dotés de pouvoirs d'enquête ou d'inspection. Cela leur donne un libre accès aux documents et renseignements détenus par d'autres organismes.

On rencontre aussi, dans les lois québécoises, de nombreuses dispositions qui viennent soutenir ou réitérer l'autorité des comités d'inspection des corporations professionnelles dans leurs tâches de supervision et d'enquête sur les pratiques dérogatoires de leurs membres.

Le pouvoir d'enquête, par son essence même, permet à celui qui en est investi d'avoir accès à des renseignements et à des documents. Incidemment, les enquêteurs auront accès à des renseignements personnels en fouillant les livres de l'organisme investigué, en épluchant ses dossiers, en prenant copie de bandes informatiques, etc.

L'article 171 (3°) de la Loi sur l'accès confirme le pouvoir des inspecteurs et enquêteurs d'ordonner la communication de documents et ce, à l'encontre de la règle générale de non-transférabilité des renseignements personnels d'un organisme public à un autre.

Malgré cette relative licence à la communication de renseignements personnels pour fins d'enquête, la Commission a noté, lors de son analyse des lois sectorielles, une certaine incohérence en regard des pouvoirs des divers enquêteurs et inspecteurs. Certains se voient clairement conférer des pouvoirs d'intervention. D'autres au contraire, n'ont qu'une capacité implicite, voire incertaine, de requérir des renseignements auprès d'organismes ou de tiers.

La Commission estime que la révision des lois et des règlements québécois entreprise est une occasion privilégiée pour s'interroger sur les pouvoirs de ces nombreux enquêteurs et inspecteurs. Elle enjoint donc les organismes à se demander s'ils doivent jouir de pouvoirs identiques d'intervention dans la vie privée des individus.

Une étude attentive de leurs mandats permettrait d'identifier ceux qui requièrent en tout temps les pouvoirs étendus des commissaires-enquêteurs et ceux qui, de façon sporadique, doivent prendre connaissance de renseignements personnels. Dans ce dernier cas, l'émission d'un mandat pourrait s'avérer le moyen efficace et suffisant pour leur permettre d'accomplir leur tâche.

Recommandation

Bien qu'il ne soit pas ici question de dispositions inconciliables avec la Loi sur l'accès, la Commission recommande au gouvernement de préciser les pouvoirs accordés aux inspecteurs et enquêteurs qui oeuvrent dans l'administration publique québécoise. Une étude approfondie de leur mission spécifique et de leur besoin de renseignements personnels, permettrait de faire la distinction entre:

- Les enquêteurs dont la tâche requiert nécessairement des pouvoirs d'ordonnance ou de contrainte, auquel cas des pouvoirs de commissaire-enquêteur devraient leur être octroyés;

- Les enquêteurs dont les fonctions se limitent à superviser l'application des lois, ceux-ci devant au besoin et sur une base ponctuelle, obtenir un mandat d'un juge pour avoir accès à des renseignements personnels.

1.4 Limites substantives au droit à la confidentialité

Nous avons signalé que les transferts de renseignements nominatifs nécessaires à l'application de la loi ou à la mise en oeuvre d'un programme ou d'une convention collective étaient tolérés par la Loi sur l'accès et qu'en conséquence, il ne s'agissait pas de dispositions inconciliables.

D'autre part, signalons l'article 55 de la Loi sur l'accès qui enlève leur caractère nominatif aux renseignements déclarés publics en vertu de la loi:

> "55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas nominatif."

L'exemple classique visé par cette exception est

celui des renseignements que les compagnies doivent produire annuellement auprès de l'Inspecteur général des institutions financières, conformément aux articles 2, 4 de la Loi concernant les renseignements sur les compagnies (L.R.Q., chap. R-22).

En conséquence, les dispositions législatives qui confèrent un statut public à certains renseignements spécifiques ne sont pas inconciliables avec la Loi sur l'accès.

En outre, celle-ci reconnaît un statut privilégié aux représentants et mandataires de la personne concernée désirant obtenir communication du dossier de celle-ci. L'article 94 de la Loi sur l'accès accorde un droit inconditionnel d'accès à ce dossier personnel aux représentants, héritiers ou successeurs d'une personne de même qu'au titulaire de l'autorité parentale d'un mineur:

> "94. Une demande de communication ou de rectification n'est recevable que si elle est faite par écrit par une personne physique justifiant de son identité à titre de personne concernée, à titre de représentant, d'héritier ou de successeur de cette dernière ou comme titulaire de l'autorité parentale.
>
> Elle est adressée au responsable de la protection des renseignements personnels au sein de l'organisme public.
>
> Si la demande est adressée à la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public, cette personne doit la transmettre avec diligence au responsable qu'elle a désigné en vertu de l'article 8, le cas échéant."

Techniquement, les dispositions qui établissent un privilège similaire au profit des représentants de la personne concernée sont en harmonie avec la Loi sur l'accès.

La Commission croit cependant qu'il est de son devoir de porter à l'attention publique les violations possibles de la vie privée que peuvent entraîner ces dispositions

susceptibles d'une utilisation abusive dans le domaine social et médical. A ce jour, aucun débat n'a eu lieu sur ces questions épineuses; aussi la Commission amorce-t-elle ici une réflexion qu'elle juge nécessaire.

La Commission a aussi rencontré des cas où la loi sectorielle privilégiait l'accès à d'autres personnes que celles mentionnées à l'article 94 de sa loi. Ces exceptions au principe de confidentialité sont parfois lourdes de conséquence et méritent d'être examinées avec un oeil critique.

1.4.1 L'accès privilégié de tiers au dossier médical ou social d'une personne

L'article 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5) ne limite pas l'accès à leur dossier médical ou social aux seuls bénéficiaires de soins ou de services. Ce droit s'étend aux héritiers et représentants légaux d'un bénéficiaire ainsi qu'aux personnes ayant droit au paiement d'une prestation en vertu de la police d'assurance sur la vie du bénéficiaire; il appartient de plus aux parents d'un mineur jusqu'à sa majorité:

> "8. Aux fins de l'article 7, le mot "bénéficiaire" inclut:
> a) les héritiers représentants légaux d'un bénéficiaire;
> b) le mineur âgé de 14 ans ou plus;
> c) le titulaire de l'autorité parentale relativement au dossier d'un mineur;
> d) la personne ayant droit au paiement d'une prestation en vertu d'une police d'assurance sur la vie d'un bénéficiaire."

Sous son premier volet, le but de cet article est louable en ce qu'il peut permettre aux ayants droit d'une personne décédée de prendre connaissance du dossier médical de cette dernière et, s'il y a lieu, d'entamer les recours en responsabilité qui s'imposent. Mais les résultats prati-

ques de sa mise en application pourraient être désastreux.

Il faut se rappeler que cet accès englobe le dossier médical et social d'un invidivu, en fait, le dossier le plus sensible qui puisse être tenu sur une personne. Dès lors, l'héritier même à titre particulier d'un bénéficiaire, par exemple celui ou celle qui a reçu un collier ou une collection de timbres du défunt, aurait le droit non seulement de consulter le dossier rapportant les problèmes matrimoniaux de celui-ci, mais encore d'autoriser d'autres personnes à voir ce dossier.

L'article 94 de la Loi sur l'accès cautionne malheureusement cet écart à la confidentialité et la Commission ne peut passer sous silence l'inquiétude que lui suggère son application aux renseignements extrêmement sensibles contenus dans un dossier médical ou social.

Aussi, la Commission invite-t-elle le gouvernement à en resserrer la portée, du moins en regard du dossier médical ou social d'établissement. Par exemple, il serait possible de limiter aux héritiers universels ou à titre universel du défunt le droit de consulter son dossier médical ou social. La Commission croit de plus que cet accès devrait être expressément restreint aux parties du dossier qui ont une relation avec les droits que peuvent raisonnablement faire valoir ces héritiers.

La même logique devrait prévaloir en ce qui a trait à la personne ayant droit au paiement d'une prestation en vertu d'une police d'assurance sur la vie d'un bénéficiaire. Seule la personne dont les droits sont affectés devrait pouvoir requérir l'accès au dossier du défunt. Là encore, nous croyons que l'histoire sociale de la personne décédée n'est vraisemblablement pas pertinente au recours qu'entend prendre l'héritier d'une police d'assurance. Le droit de savoir des proches dans ce domaine ne devrait donc pas devenir la voie pavée d'une curiosité malsaine.

Recommandation

Vu le caractère particulièrement sensible du dossier médical ou social, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de restreindre le droit d'accès des représentants de la personne concernée à la partie du dossier susceptible d'affecter les droits de ces re-

présentants. De plus, seuls les héritiers universels ou à titre universel d'un défunt de même que les récipiendaires d'une police d'assurance sur la vie devraient avoir accès aux parties du dossier qui affectent leurs droits. Pour ce faire, une modification de l'article 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux s'impose.

1.4.2 L'accès des parents au dossier médical ou social de leur enfant de plus de 14 ans

L'article 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux précité, comme du reste l'article 94 de la Loi sur l'accès, permet aux titulaires de l'autorité parentale d'avoir accès au dossier de bénéficiaire de leur enfant mineur (18 ans ou moins).

L'article 42 de la Loi sur la protection de la santé publique (L.R.Q., chap. P-35) reconnaît pourtant comme majeur le mineur de plus de 14 ans, aux fins de donner son consentement aux soins et aux traitements requis par son état de santé. Cette disposition sera reprise dans le nouveau Code civil du Québec.

Enfin, l'article 11.2 de la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., chap. P-34.1) accorde au mineur de 14 ans ou plus, le pouvoir exclusif de consentir à la divulgation des renseignements qui le concernent. Cependant, cette loi demeure ambigüe sur le droit des parents d'avoir accès au dossier médical ou social de leur enfant de plus de 14 ans.

Y a-t-il lieu d'harmoniser le régime d'accès au dossier médical ou social avec le droit de disposer de soi-même reconnu au mineur de plus de 14 ans?

Consciente qu'il s'agit là d'un débat de société, la Commission n'entend pas apporter ici une réponse à cette problématique. Toutefois, étant donné que plusieurs intervenants à la consultation sur les dispositions inconciliables lui ont fait part de cette incohérence, elle veut simplement informer le gouvernement des paramètres et enjeux de ce débat. Qui plus est, elle invite ce dernier à amorcer une consultation approfondie sur ce point, dans les meilleurs délais. Enfin, la Commission réitère sa disponibilité dans la recherche d'une solution qui puisse satisfaire tant

les enfants de plus de 14 ans, leurs parents ou les intervenants sociaux ou médicaux appelés à travailler auprès d'eux.

Tout d'abord, les tenants d'une reconnaissance exclusive du droit d'accès du mineur de 14 ans ou plus à son dossier, font valoir que cette incohérence peut, dans certains cas, nier le droit à l'autonomie reconnu par ailleurs au mineur de plus de 14 ans. On sait que la Loi sur la protection de la santé publique a été modifiée pour permettre au mineur de 14 ans ou plus de consulter librement et sans gêne un médecin en matière de contraception et de maladies transmises sexuellement. Toutefois, ce libre accès aux soins sera compromis si les parents ont accès au dossier.

En ce qui a trait au dossier social, une telle mesure aurait pour effet de permettre à l'enfant de se confier aux travailleurs sociaux, aux psychologues ou autres intervenants, sans crainte de représailles.

En matière de protection de la jeunesse enfin, cette mesure contribuerait à harmoniser le droit d'accès au dossier avec le droit à la confidentialité reconnu de manière exclusive au mineur de plus de 14 ans par l'article 11.2 de la Loi sur la protection de la jeunesse. Cette reconnaissance aurait de plus pour effet de confirmer, dans ce même domaine, la divergence des intérêts entre parents et enfants.

Pour leur part, les établissements de santé ont fait valoir combien la situation actuelle pouvait être ardue lorsqu'enfants et parents sont en situation de conflit. Dans cette mesure, l'Association des hôpitaux du Québec juge opportun que le droit d'accès au dossier d'un mineur de 14 ans ou plus ne puisse être exercé par le titulaire de l'autorité parentale ou le tuteur, que si le mineur âgé de 14 ans ou plus, y consent.

A l'inverse, d'aucuns ont fait valoir que les parents ont droit en tout temps de connaître l'état de santé ou la fiche sociale de leur enfant, bien que celui-ci ait plus de 14 ans. On peut facilement comprendre l'inquiétude des parents bien intentionnés qu'un caprice de leur enfant de 14 ans ou plus empêcherait de prendre connaissance de sa situation. Au dire de ces derniers, l'âge de la majorité n'a pas encore été abaissé à 14 ans au Québec!

Recommandation

La Commission d'accès à l'information invite donc le gouvernement à enclencher au plus tôt une réflexion approfondie sur l'accès exclusif du mineur de 14 ans ou plus à son dossier médical ou social. Une telle réflexion devra prendre en compte les intérêts parfois conflictuels des parents et des enfants, le droit à l'autonomie déjà reconnu par la Loi sur la protection de la santé publique au mineur de 14 ans ou plus et enfin, la situation particulière du domaine de la protection de la jeunesse.

1.5 Limites dans le temps à la protection des renseignements personnels

La Loi sur l'accès protège un renseignement nominatif, tant et aussi longtemps qu'il est détenu par un organisme public. En fait, la Loi est silencieuse sur la durée de cette obligation.

En effet, l'article 53 de la Loi sur l'accès prescrit qu'un organisme ne peut divulguer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée. Cependant, il ne précise pas la durée de cette obligation.

Les résultats scolaires d'un élève constituent, selon la Commission, des renseignements bénéficiant de la protection de l'article 53 de la Loi. Deux dispositions réglementaires prescrivent cependant que ces renseignements ne sont protégés que jusqu'au jour où l'intéressé, c'est-à-dire l'ancien élève, a atteint l'âge de 75 ans. L'article 24 du Règlement sur le régime pédagogique du primaire et de l'éducation préscolaire (R.R.Q., chap. C-60, r. 11) énonce:

> "24. Consignation des résultats scolaires: Les résultats scolaires obtenus par les élèves sont conservés dans un endroit assurant leur sécurité et le respect de leur caractère confidentiel jusqu'au jour où l'intéressé aurait atteint 75 ans.
>
> (...)."

Or, on ne peut raisonnablement prétendre qu'à partir du soixante-quinzième anniversaire d'une personne, les renseignements qui la concernent perdent leur caractère confidentiel.

La Commission croit donc que les articles suivants sont inconciliables avec l'article 53 de la Loi sur l'accès:

- Règlement sur le régime pédagogique du primaire et de l'éducation préscolaire (R.R.Q., chap. C-60, r. 11), article 24;

- Règlement sur le régime pédagogique du secondaire (R.R.Q., chap. C-60, r. 12), article 9.

Pour respecter la règle de confidentialité énoncée dans la Loi sur l'accès, elle recommande au gouvernement de voir à l'abrogation de ces dispositions.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour faire abroger l'article 24 du Règlement sur le régime pédagogique du primaire et de l'éducation préscolaire de même que l'article 9 du Règlement sur le régime pédagogique du secondaire.

1.6 La communication de renseignements personnels à des fins de recherche

La Loi sur l'accès n'a pas pour but de restreindre la communication des renseignements personnels aux chercheurs, mais seulement d'en assurer la confidentialité. A cette fin, le législateur a confié à la Commission le pouvoir d'autoriser les transferts de renseignements personnels pour la recherche:

"125. La Commission peut, sur demande écrite, accorder à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, communication de renseignements nominatifs contenus dans un fichier de renseignements personnels, sans le consentement des personnes concernées, si elle est d'avis que:

1° l'usage projeté n'est pas frivole et que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme nominative;

2° les renseignements nominatifs sont utilisés d'une manière qui en assure le caractère confidentiel.

Cette autorisation est accordée pour la période et aux conditions que fixe la Commission. Elle peut être révoquée avant l'expiration de la période pour laquelle elle a été accordée, si la Commission a des raisons de croire que la personne ou l'organisme autorisés ne respecte pas le caractère confidentiel des renseignements qui lui ont été communiqués, ou ne respecte pas les autres conditions."

La Commission n'interprète pas sa compétence dans ce domaine comme lui octroyant le pouvoir de contraindre les organismes publics à communiquer aux chercheurs des renseignements nominatifs. Elle croit plutôt que c'est aux organismes qu'appartient la responsabilité d'apprécier le bienfondé des recherches et études entreprises.

Pour sa part, la Commission doit vérifier si les chercheurs ont nécessairement besoin des renseignements sous une forme nominative. Ensuite, elle cherche à savoir si l'objet des recherches n'est pas frivole et s'assure de la mise en place de normes de sécurité qui respectent au mieux la confidentialité des renseignements transmis. De plus, la Commission exige que les organismes ou personnes qui reçoivent ces renseignements ne diffuseront pas, sous une forme

nominative, les résultats de leurs études ou recherches.

Dans une brochure récemment publiée sur ce sujet, la Commission a exposé les exigences de sécurité qu'elle voulait voir respecter par les organismes publics et leurs chercheurs. Ces exigences se résument comme suit:

1° L'objet de la recherche doit être précisé par le chercheur dans sa demande de transmission de renseignements personnels;

2° les renseignements nominatifs requis doivent faire l'objet d'une énumération et d'une justification notamment de la nécessité d'utiliser des renseignements sous une forme nominative;

3° le chercheur doit dévoiler à l'autorité responsable de donner accès, le nom de l'organisme ou de la personne qui subventionne la recherche;

4° il doit décrire le contexte organisationnel à l'intérieur duquel la recherche se déroule;

5° il doit indiquer si le projet de recherche a été étudié par un comité de déontologie et, le cas échéant, la décision qui a été prise par ce comité;

6° le chercheur doit établir pourquoi le consentement de la personne concernée n'a pu être obtenu;

7° il doit aussi connaître au préalable les mesures qu'il entend prendre pour assurer la confidentialité des renseignements et préciser ce qu'il adviendra des renseignements une fois la recherche accomplie;

8° le chercheur doit s'engager à n'introduire aucun renseignement nominatif dans ses publications;

9° il doit de plus certifier qu'il respectera la confidentialité des renseignements et ne les utilisera pas à d'autres fins ni ne les transférera à des tiers;

10° il doit indiquer la durée d'utilisation des données.

A l'heure actuelle, en raison du régime transitoi-

re imposé par l'article 169 de la Loi sur l'accès, la Commission n'exerce pas son pouvoir d'autorisation de recherche dans les domaines de la santé et des services sociaux ainsi qu'en matière de santé et sécurité du travail.

En effet, les articles 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5) et 175 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (L.R.Q., chap. S-2.1) prévoient pour l'instant que les établissements d'une part, et la C.S.S.T. d'autre part, sont responsables d'autoriser l'accès à leurs dossiers pour fins de recherche:

> "7. (...)
> Toutefois un professionnel peut prendre connaissance d'un tel dossier pour fins d'études, d'enseignement ou de recherches, avec l'autorisation du directeur des services professionnels de l'établissement qui a la garde du dossier ou, faute d'un tel directeur, avec l'autorisation du directeur général.
> (...)."

> "175. Malgré l'article 174, un professionnel peut prendre connaissance des renseignements et des informations que la commission détient aux fins d'études, d'enseignement ou de recherches, avec l'autorisation de celle-ci et aux conditions qu'elle détermine notamment afin d'assurer que l'utilisation qui en faite ne permette pas d'identifier la personne concernée par les renseignements ou les informations."

D'une façon complémentaire à leur vocation générale, plusieurs centres hospitaliers et établissements de soins et de services sociaux dispensent un enseignement aux étudiants en médecine, en service social et dans les autres disciplines exercées chez eux. Cette mission éducative exige que l'étudiant ait accès à des dossiers de bénéficiaires

pour compléter son apprentissage et participer aux travaux cliniques ou thérapeutiques.

De plus, pour les grands centres de soins et de services, la recherche demeure une préoccupation constante car elle contribue ultimement à améliorer les services offerts. L'accès aux dossiers de bénéficiaires s'impose ici pour permettre une analyse des pathologies et des résultats de leur cure.

Soulignons à cet égard que les centres hospitaliers, soucieux du respect des bénéficiaires, ont formé dans plusieurs cas des comités d'éthique et des comités de recherche ayant pour mandat d'évaluer le bien-fondé des recherches. Par ailleurs, la recherche y demeure généralement sous la supervision du centre qui détermine les procédures à suivre pour assurer la confidentialité des renseignements nominatifs consultés.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail collige elle aussi de nombreux renseignements nominatifs qui sont d'un intérêt certain pour les chercheurs et étudiants. On pensera notamment aux dossiers relatifs aux maladies industrielles, aux renseignements sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, etc.

La loi sectorielle prévoit déjà que les résultats des recherches entreprises sur ces dossiers doivent être dénominalisés. Mais elle n'édicte pas de critère éthique applicable à la recherche elle-même ni de condition à l'obtention des renseignements par les chercheurs.

La Commission voit là un accroc aux règles de conduite qu'elle tient à voir appliquer avec rigueur dans ce domaine.

Ceci dit, fidèle à l'interprétation qu'elle fait de son mandat en ce domaine et par souci de ne pas freiner injustement la recherche qu'elle sait d'intérêt public, la Commission ne veut pas se substituer à ces organismes spécialisés et autoriser des recherches à leur place.

La Commission est du reste convaincue que les directeurs des services professionnels ou les directeurs généraux dans les centres de santé et services sociaux de même que les autorités de la C.S.S.T. sont conscients des impératifs de confidentialité qu'exige la manipulation de renseignements personnels. L'élaboration volontaire de codes

d'éthique lui semble être la preuve de cette préoccupation.

Par contre, la Commission croit qu'il y aurait lieu d'imposer une norme commune de sécurité et d'éthique aux chercheurs oeuvrant dans ces domaines. Leur assujettissement aux normes appliquées par la Commission serait, somme toute, une garantie pour les citoyens qui, rappelons-le, ne sont pas vraiment au courant de l'utilisation de leurs renseignements personnels. Les organismes concernés se sont d'ailleurs montrés favorables à un tel assujettissement.

D'autre part, la Commission considère qu'il est important de laisser aux citoyens le droit de remettre en cause la procédure de recherche ou les normes de sécurité des chercheurs. La Commission d'accès a justement été créée pour leur offrir un recours lorsqu'il y a crainte d'entrave au droit à la vie privée. Aussi, bien qu'elle invite le législateur à laisser aux organismes publics ci-haut mentionnés la responsabilité d'autoriser des recherches dans leur secteur, la Commission voudrait y voir son pouvoir d'enquête confirmé.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information croit donc approprié de laisser au directeur des services professionnels ou au directeur général d'un établissement de santé ou de service social, la responsabilité d'autoriser la communication de renseignements nominatifs pour fins de recherche, d'étude ou d'enseignement. La Commission est aussi d'avis que la C.S.S.T. devrait exercer ce même pouvoir.

Toutefois, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement d'assujettir ces organismes aux normes de sécurité, de nécessité et d'éthique applicables à tous les autres organismes publics. De plus, la Commission devrait continuer à jouir de son pouvoir d'enquête dans ce domaine, de manière à vérifier si ces normes sont respectées.

1.7 Les délais de conservation des renseignements personnels

La Loi sur l'accès édicte la règle voulant que les renseignements personnels détenus par un organisme public ne soient pas gardés par lui plus longtemps que nécessaire:

> "73. Lorsque l'objet pour lequel un renseignement nominatif a été recueilli est accompli, l'organisme public doit le détruire, sous réserve de la Loi sur les archives".

A l'inverse, dans certaines lois québécoises, on retrouve des dispositions qui fixent, à l'égard de certains renseignements personnels recueillis par les organismes publics, un calendrier de conservation minimale. On verra dans l'article 6 du Règlement de l'Office des personnes handicapées du Québec (R.R.Q., chap. E-20.1, r. 1) un bon exemple de ce type de mesure:

> "6. Le dossier doit être conservé par l'Office à son siège social pendant une période d'au moins cinq années à partir de la date de la dernière mention faite au dossier. Il doit être détruit après cette date, à moins que la personne handicapée n'en exige la conservation."

Des dispositions semblables ont été relevées dans le Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique (R.R.Q., chap. P-35, r. 1) à l'article 138; dans le Règlement d'application du Règlement sur l'utilisation des fonds gardés en fidéicommis (...) (R.R.Q., chap. R-20, r. 18) à son article 3; ainsi que dans la Loi sur la santé et la sécurité du travail (L.R.Q., chap. S-2.1) à son article 127.

Aussi, et malgré que cette disposition ne soit pas visée par le régime spécial de maintien provisoire des dispositions inconciliables, le nouveau Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements (R.R.Q., chap.

S-5, r. 3.01) contient des dispositions semblables aux articles 58 et 63.

Il faut tout d'abord reconnaître que le délai de longévité active d'un document choisi par le législateur dans ces cas semble raisonnable et justifié. La Commission considère que la mention explicite dans une loi ou un règlement du calendrier de conservation d'un dossier est une pratique qui va tout à fait dans le sens de la protection des renseignements personnels puisqu'elle permet aussi aux citoyens de connaître les termes exacts de la détention des informations.

De l'avis de la Commission, rien dans une telle disposition, ne heurte la règle de l'article 73 de la Loi sur l'accès.

En dernier lieu cependant, et bien que cela puisse sembler paradoxal, la Commission tient à soulever le problème de la destruction prématurée de renseignements. Si d'une part, la conservation indue peut porter atteinte à la vie privée, il y a des cas où, à l'inverse, la destruction hâtive des renseignements nominatifs peut porter préjudice aux citoyens. Particulièrement dans le domaine médical, il y a lieu de croire que la conservation d'informations peut être nécessaire afin d'assurer un suivi adéquat des bénéficiaires et la prestation de soins de qualité.

La Commission croit donc que les organismes publics seraient bienvenus d'informer les citoyens auxquels ils donnent des services, que leur dossier sera détruit après une période de temps déterminée. Dès lors, ceux-ci pourront demander copie des renseignements qui les concernent avant qu'ils ne soient détruits.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de maintenir les dispositions des lois sectorielles qui prévoient un délai de conservation des dossiers et renseignements personnels. La Commission aimerait cependant que les organismes publics, dans la mesure du possible, sur leur formulaire d'inscription ou autrement, fassent connaître le délai de conservation de leurs dossiers aux citoyens auxquels ils offrent des services.

2. Lois offrant un régime plus strict de confidentialité que la Loi sur l'accès

A l'égard de la communication des renseignements nominatifs à l'extérieur des organismes publics, la législation québécoise s'inscrit dans une recherche réaliste d'équilibre entre la protection de la vie privée d'une part, et l'exercice des fonctions légitimes de l'Etat, d'autre part. Pour ce faire, la Loi sur l'accès consacre le droit pour les citoyens de connaître les usages qui sont faits des renseignements personnels qui les concernent et de savoir à qui ils sont communiqués. Elle prévoit de plus des mesures aptes à encadrer la circulation des renseignements personnels à l'intérieur comme à l'extérieur des organismes.

L'article 59 de la Loi sur l'accès est le pivot central de cet équilibrage entre les droits et devoirs des organismes publics face à la vie privée des individus: il ouvre la porte à certains transferts et barre définitivement la voie aux autres:

> "59. Un renseignement nominatif ne peut être communiqué par un organisme public, sans le consentement de la personne concernée, que dans les cas et aux strictes conditions qui suivent:
>
> 1° au procureur de cet organisme si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que cet organisme est chargé d'appliquer, ou au Procureur général si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;
>
> 2° au procureur de cet organisme, ou au Procureur général lorsqu'il agit comme procureur de cet organisme, si le renseignement est requis aux fins d'une procédure judiciaire autre qu'une procédure visée dans le paragraphe 1°;
>
> 3° à une personne qui, en vertu

de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

4° à une personne à qui cette communication doit être faite en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée;

5° à une personne qui est autorisée par la Commission d'accès à l'information, conformément à l'article 125, à utiliser ce renseignement à des fins d'étude, de recherche ou de statistique;

6° (paragraphe abrogé);

7° (paragraphe abrogé);

8° à une personne ou à un organisme, conformément aux articles 61, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1."

La mécanique mise en place par cette disposition procède selon deux axes distincts, l'un favorisant un contrôle a priori des transferts, l'autre la vérification a posteriori. Aux paragraphes 1 à 5, le législateur a décrit les cas précis où il accepte de voir les organismes publics se transférer des renseignements personnels. La répression et la sanction des crimes et des infractions aux lois de même que les cas d'urgence mettant en danger la vie, sont en somme les ouvertures nécessaires et courantes à la circulation d'informations: la Loi les reconnait d'emblée. S'y ajoutent les transferts pour fins de recherche où l'autorisation préalable de la Commission est requise.

Au paragraphe 8 de l'article 59, le législateur a choisi un contrôle a posteriori des transferts de renseignements, de manière à englober la diversité des situations que vivent les organismes publics. En vertu de ce régime, la communication de renseignements personnels est autorisée si elle est nécessaire à l'application de la loi, à la mise en oeuvre d'un programme ou à la gestion d'une convention collective. La Commission d'accès à l'information se garde toujours cependant le pouvoir de dénoncer les transferts qui ne satisfont pas aux critères énoncés.

Au nom d'une saine gestion des affaires publiques, ces deux régimes de transferts ouvrent une brèche dans le principe général de confidentialité des renseignements personnels. Néanmoins, ils ne remettent pas en question la fiction juridique selon laquelle chaque organisme public est autonome et doit justifier, puis assumer, son interconnexion à un autre. Le droit de recours des citoyens dont la vie privée semble menacée est lui aussi préservé.

La réforme de 1982 a tout compte fait modifié de fond en comble la pratique informationnelle de l'Administration qui jusqu'alors s'inspirait plus de l'arbitraire et de la commodité que de la protection des renseignements personnels. Exceptionnellement par contre, dans certains organismes ou dans certaines sphères d'activités, une préoccupation constante du respect de la vie privée a toujours prévalu et ce, bien avant l'avènement de la Loi sur l'accès. A cette enseigne, la palme revient au secteur de la santé et des services sociaux où l'affirmation solennelle du caractère confidentiel des dossiers a été depuis 1972, à la proue de toute adoption de textes législatifs ou réglementaires. La recherche du consentement du bénéficiaire à la transmission des renseignements le concernant et ce, à l'intérieur même du réseau des affaires sociales, y a été nettement encouragée, sinon exigée.

En ce qui a trait aux transferts externes de renseignements nominatifs, c'est à un régime strict où seuls les échanges spécifiés dans les lois sont possibles, que le législateur a fait appel. Une logique et une préoccupation assez rigoureuses ont prévalues lors de la réforme apportée par la Loi sur la protection de la jeunesse.

Avec le préjugé favorable à la sauvegarde de la vie privée qu'elle ne craint pas d'affirmer, mais aussi, parce que la Loi sur l'accès ne doit pas avoir pour effet de restreindre ou de porter atteinte à la protection des renseignements personnels résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982, la Commission s'est penchée sur ces régimes plus stricts et plus exigeants que la Loi sur l'accès.

En fonction des commentaires qu'elle a reçus des personnes oeuvrant dans les domaines de la santé et des services sociaux, de la protection de la santé publique, de l'assurance-maladie et de la protection de la jeunesse, la Commission s'est interrogée sur la pertinence de maintenir

des enclos hermétiques de confidentialité ou, à l'inverse, de laisser la Loi sur l'accès et son régime de flexibilité prendre place.

2.1 Le régime de confidentialité de la Loi sur les services de santé et les services sociaux

Le droit à la confidentialité dont jouit le bénéficiaire de soins et de services sociaux prend racines dans la Charte des droits et libertés de la personne qui consacre la primauté du secret professionnel. Les codes de déontologie qui régissent les professionnels de ce secteur, médecins, infirmières, travailleurs sociaux, psychologues et autres thérapeutes, sont aussi les sources qui ont prédestiné le dossier médical ou social à un régime de protection singulier.

La Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5) qui a vu le jour des suites de la Commission Castonguay-Nepveu n'a donc pas omis de consacrer cette exigence éthique traditionnelle. A son article 7, elle énonce sans sous-entendu, le caractère confidentiel du dossier d'établissement, sous réserve de certaines exceptions spécifiques et exhaustives: l'ordre d'un tribunal, l'accès du coroner et des corporations professionnelles et la transmission pour fins de recherche. La jurisprudence a d'ailleurs toujours interprété restrictivement ces exceptions, en s'appuyant sur le caractère péremptoire du texte législatif:

> "7. (...)
> Nul ne peut en donner ou recevoir communication écrite ou verbale ou autrement y avoir accès, même aux fins d'une enquête, si ce n'est avec l'autorisation expresse ou implicite du bénéficiaire."

A l'encontre de cette confidentialité, nous l'avons dit, l'article 59 de la Loi sur l'accès prévoit plusieurs exceptions telles que l'accès du procureur général pour fins de poursuites, les transferts nécessaires à l'application de la Loi, etc.

Si ce n'était de la portée de l'article 171 paragraphe 2 de la Loi sur l'accès qui du reste n'est qu'une disposition interprétative, l'article 7 de la Loi sur la santé et les services sociaux serait inconciliable avec la Loi sur l'accès. A tout le moins, il nous faut soulever qu'il n'y est pas conforme.

Le dossier médical ou social est certes l'un des documents les plus sensibles qui puisse exister sur une personne. Sa transmission est la plus susceptible de porter atteinte à sa vie privée. S'agissant du relevé de l'histoire médicale et psychologique d'une personne, de ses antécédents, habitudes, accidents, handicaps, voire même de ses relations avec autrui, l'on peut facilement imaginer que ce dossier puisse piquer la curiosité de plusieurs, y compris des organismes publics dans l'exercice de leurs fonctions administratives ou répressives. Faut-il rappeler à cet égard les révélations de la Commission d'enquête ontarienne sur la confidentialité des dossiers médicaux, la Commission Krever, selon laquelle des membres de la Gendarmerie royale du Canada et des courtiers d'assurances ont usé de subterfuges rocambolesques pour mettre la main sur ces dossiers?

Présentement donc, le dossier de bénéficiaire ne circule pas d'un organisme à l'autre sans le consentement du bénéficiaire ou dans les cas exceptionnels mentionnés dans la loi sectorielle. La question se pose donc de savoir si, au nom de l'uniformité du régime applicable aux informations nominatives détenues par les organismes publics, il serait souhaitable d'assujettir ce dossier aux exceptions de l'article 59, incluant les mécanismes de transfert sans consentement.

A l'appui de cette position, il ne faut pas écarter l'éventualité que le régime de la Loi sur l'accès, moins rigide que le régime actuel, puisse faciliter la tâche des intervenants sociaux ou des personnes chargées de prévenir ou de détecter les abus physiques, les molestations d'enfants, les cas de protection de la jeunesse...

Ces avantages d'homogénéité et de flexibilité suffisent-ils à contrebalancer les risques de voir les employeurs publics s'autoriser du critère de l'application nécessaire de la loi pour vérifier dans son dossier médical les causes véritables de l'absence prolongée d'un employé? Ou encore s'inspirer du dossier social d'un individu pour évaluer sa capacité à devenir pompier ou policier? Et les

organismes qui versent une rente, une prestation d'aide-sociale, une subvention, pourraient-ils eux aussi justifier leur curiosité par la mise en oeuvre d'un programme ou la gestion d'une convention collective?

Bien que les données de santé soient intéressantes à mettre en relation avec des renseignements de justice pour débusquer la délinquance et qu'elles le soient encore en conjonction avec les renseignements économiques pour jauger la productivité, la Commission est convaincue qu'il s'agirait là d'un détournement de finalité de la Loi sur l'accès.

Le régime de transférabilité des renseignements nominatifs entre organismes publics n'a jamais visé à faire profiter l'Etat pourvoyeur de services essentiels et exclusifs, de ses sources d'informations à des fins incompatibles. Au contraire, la Loi sur l'accès a été édictée pour ordonner les rôles conflictuels des administrations publiques.

Bien sûr, la Commission pourrait assurer une surveillance soutenue des transferts de renseignements médicaux et sociaux que le libellé actuel de nos lois sectorielles, il faut le dire, ne cautionne pas. Défenseur d'une interprétation restrictive du régime des transferts prévus aux articles 67 et suivants de la Loi sur l'accès, la Commision se montrerait certes inflexible sur ce point. Mais, rappelons-le, le pouvoir de surveillance qui lui a été octroyé en ce domaine en est un de contrôle a posteriori. Aussi, le risque de faire face trop tard à l'irrémédiable demeure.

Cependant, on peut imaginer des situations d'urgence où le transfert du dossier médical ou social d'une personne est essentiel pour sauver sa vie ou assurer sa santé et sa sécurité. Le paragraphe 59 (4°) de la Loi sur l'accès permet, dans ces cas exceptionnels, la transmission d'informations sans consentement. La Commission est d'avis qu'une telle exception est justifiée, au bénéfice de la personne concernée.

En définitive, pour que le droit au secret professionnel et le principe moteur de la loi relative à la protection des renseignements personnels soient respectés; pour assurer au dossier le plus sensible les garanties de confidentialité sévères qu'il exige; pour éviter que les organismes dispensateurs de soins et de services soient l'objet de pressions systématiques à transférer des renseignements médicaux ou sociaux aux fins de l'application de la loi; en-

fin, pour éviter toute interprétation laxiste des dispositions de la Loi sur l'accès dans ce domaine, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de maintenir le caractère strictement confidentiel du dossier de bénéficiaire dans un établissement, sous réserve des exceptions déjà prévues dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux et des cas d'urgence prévus au paragraphe 59 (4°) de la Loi sur l'accès. Pour ce faire, il serait justifié de préciser dans cette loi que le dossier du bénéficiaire est confidentiel malgré les paragraphes 1° à 3°, 5° et 8° de l'article 59 de la Loi sur l'accès.

Recommandation

La Commission recommande au gouvernement de voir à maintenir le caractère strictement confidentiel du dossier médical ou social dans un établissement de services de santé et de services sociaux. De manière à éviter tout risque d'interprétation laxiste, il serait opportun de préciser que l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux s'applique malgré les paragraphes 1° à 3°, 5° et 8° de l'article 59 de la Loi sur l'accès.

2.2 Le régime de confidentialité de la Loi sur l'assurance-maladie

Pierre angulaire du régime québécois d'universalité des soins et services de santé, la Régie d'assurance-maladie a pour fonction principale de payer aux professionnels de la santé la rémunération prévue aux ententes conclues entre le ministre de la santé et des services sociaux et les organismes représentatifs des divers corps de professionnels de la santé. La Régie paie également des biens et services à des laboratoires, des techniciens prothésistes, etc. A titre indicatif, la Régie a acquitté l'année dernière 57 millions de factures...

Dans sa demande de paiement destinée à la Régie, le professionnel de la santé inscrit divers renseignements ayant trait à son identité, à celle du patient auquel il a rendu des services et à la nature des services rendus, et le cas échéant, le diagnostic posé ainsi que le montant réclamé.

La Régie détient donc en quelque sorte un mini dossier médical sur chaque citoyen ayant requis des services de santé, autant dans un cabinet privé que dans une institution publique.

Fidèle à la règle énoncée à l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5), la Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q., chap. A-29) réitère le principe selon lequel les tiers n'ont pas accès à ces renseignements sensibles sans le consentement de la personne concernée. Et suivant un schéma analogue à la Loi de santé, elle mentionne aux articles 63, 64 et 65, les cas d'exceptions à cette règle.

Ces cas sont assez nombreux. D'abord, la Régie peut être amenée à divulguer tout renseignement obtenu pour l'administration de sa loi devant un tribunal et suivant l'article 308 du Code de procédure civile (article 63). Elle peut être requise de les fournir au ministère de la Santé nationale et du bien-être social, pour les fins de l'application de la loi canadienne sur les soins médicaux (article 64, alinéa 2). Enfin, les corporations professionnelles et les conseils des médecins, dentistes et pharmaciens dans les établissements peuvent demander à la Régie la transmission de ces données.

De plus, la Régie peut divulguer aux ministres du revenu du Québec et du Canada le nom et l'adresse d'un professionnel de la santé qui a fourni un service, la date à laquelle il l'a fourni ainsi que les sommes payées par la Régie pour ce service et les noms des personnes à qui elles ont été payées.

D'une manière tout aussi sporadique et avec l'autorisation du gouvernement, les établissements de santé et certains ministères et organismes publics peuvent demander à la Régie qui détient l'un des fichiers les plus à jour de l'Administration, les nom, date de naissance, sexe, adresse et numéro d'assurance-sociale d'un bénéficiaire, de façon à le retracer.

Le cadre normatif prévu à la Loi sur l'accès est suffisamment large pour permettre toutes ces communications à des tiers. Le législateur ayant cautionné expressément ces transferts, la Commission se réserve le droit d'en analyser ultérieurement la pertinence à l'aune des critères de nécessité et de légitimité.

Par ailleurs, on peut raisonnablement présumer que le cadre de la Loi d'accès permet davantage de transferts de renseignements nominatifs que ne le permet la Loi sur l'assurance-maladie. Comme il s'agit en partie des mêmes renseignements que ceux contenus au dossier médical, n'y a-t-il pas lieu de les assujettir à un régime aussi restrictif?

Saisie du problème par les autorités de la Régie d'assurance-maladie, la Commission d'accès à l'information croit en effet qu'il y a tout lieu de restreindre au minimum la communication de ces renseignements aux tiers. Qui plus est, la Commission a toujours défendu qu'il était préférable, voire même idéal, que tous les transferts de renseignements nominatifs soient mentionnés dans les lois sectorielles. Constatant que cette technique législative est utilisée dans le domaine des affaires sociales, notamment dans celui de l'assurance-maladie, la Commission ne saurait s'y opposer, bien au contraire.

Il est vrai toutefois que la Loi sur l'accès prévoit diverses formalités préalables à la communication d'un renseignement nominatif, suivant que cette communication est nécessaire à la réalisation d'une finalité plutôt qu'une autre. Ainsi, si la fin à réaliser par la communication est l'application d'une loi au Québec sans couplage de fichiers, l'application d'une convention collective ou l'exercice d'un mandat de gestion administrative, les paramètres de la communication devront être consignés dans un registre accessible au public. Dans les autres cas plus exceptionnels, l'autorisation du gouvernement après avis de la Commission d'accès à l'information sera requise.

Il faut souligner que ces formalités importantes peuvent aller de pair avec les articles 64 et 65 de la Loi sur l'assurance-maladie. De fait, il semble que la Régie les applique déjà. Les autorités de cet organisme ont d'ailleurs fait part à la Commission qu'elles étaient prêtes à assujettir ces transferts aux règles de sécurité et de publicité (registre) de la Loi sur l'accès.

Rassurée par le fait que seraient illégales les communications de renseignements nominatifs détenus par la Régie débordant l'aire restreinte énoncée aux articles 63 à 65; et avec la promesse que les formalités prévues par la Loi sur l'accès seront suivies, la Commission recommande donc au gouvernement de maintenir ces dispositions de la Loi

sur l'assurance-maladie et ce, malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de maintenir les articles 63 à 65 de la Loi sur l'assurance-maladie et ce, malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès de manière à ce que les seuls cas de transferts de renseignements nominatifs permis entre la Régie et des tiers soient ceux expressément mentionnés dans cette loi. Le législateur devrait aussi assujettir ces transferts aux règles de sécurité et de publicité de la Loi sur l'accès.

2.3 Le régime de confidentialité de la Loi sur la protection de la santé publique

Si les renseignements médicaux et sociaux sont les plus sensibles qu'on puisse consigner d'une façon régulière dans un dossier, il existe dans ce domaine des renseignements qui, en raison des préjugés qu'ils charrient et de l'opprobre qu'ils génèrent, méritent une confidentialité encore plus stricte que ceux-là. C'est le cas des renseignements sur les maladies à déclaration obligatoire ou les maladies vénériennes.

La Loi sur la protection de la santé publique (L.R.Q., chap. P-35) dit justement, à l'égard de ces renseignements, qu'ils ne peuvent être divulgués qu'à la personne concernée:

> "7. Un renseignement permettant d'identifier une personne dont le nom apparaît à une déclaration faite en vertu des articles 5 ou 6 ne peut être divulgué qu'à cette personne; la présente disposition a priorité sur toute autre disposition générale ou spéciale."

Il faut se rappeler le contexte d'une telle dispo-

sition, pour en éclairer la portée. Dans le but de protéger la santé publique, la loi oblige tout médecin à déclarer au ministre de la santé et des services sociaux ou au chef du département de santé communautaire du territoire, les cas de maladies à déclaration obligatoire ou de maladies vénériennes dont il a connaissance. Dans ce dernier cas cependant, il est prévu que le nom de la personne atteinte doit être remplacé par un numéro. Si toutefois la personne affectée d'une maladie transmise sexuellement s'avérait récalcitrante ou négligeante à suivre le traitement requis, ses nom et adresse devront être transmis au ministère.

Pour des motifs analogues à ceux avancés pour les renseignements médicaux et sociaux, la Commission appuie d'emblée le maintien ici d'un régime de confidentialité sans faille. Elle invite donc le gouvernement à réitérer cette confidentialité en indiquant que la Loi sur la protection de la santé publique s'applique malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement l'ajout d'une mention "malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès" à l'article 7 de la Loi sur la protection de la santé publique de manière à ce que le régime de confidentialité strict prévu pour les renseignements relatifs aux maladies à déclaration obligatoire et aux maladies vénériennes s'applique dans toute sa sévérité.

2.4 Le régime de confidentialité de la Loi sur l'assurance automobile

La lecture de l'article 70 de la Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., chap. A-25) suggère a priori des remarques semblables à celles précédemment énoncées à la faveur du maintien des régimes de confidentialité plus hermétiques que la Loi sur l'accès:

> "70. Sont confidentiels tous renseignements relatifs à un réclamant obtenus par la Régie en vertu de la

> présente loi. Sauf en conformité des dispositions de la présente loi, il est interdit à la Régie et aux personnes au service de celle-ci de communiquer ou de permettre que soit communiqué à une personne qui n'y a pas légalement droit un tel renseignement ou de permettre à une telle personne de prendre connaissance d'un document contenant un tel renseignement ou d'y avoir accès.
>
> Toutefois, un tel renseignement peut, sur demande écrite faite à la Régie par le réclamant ou son représentant autorisé, être communiqué, aux conditions prescrites, à une personne désignée dans la demande.
>
> La Régie doit aussi, avec l'autorisation du gouvernement et aux conditions qu'il détermine, mettre à la disposition du ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu les nom, prénom, adresse, date de naissance et numéro d'assurance-sociale des réclamants ainsi que le montant et la nature des indemnités qui leur sont versées, chaque fois que la chose est nécessaire pour l'application de la Loi sur l'aide sociale (chapitre A-16)."

Les renseignements visés par ces dispositions sont d'ailleurs variés puisque la Régie a le droit d'obtenir de tout ministère et organisme du gouvernement tous les renseignements nécessaires à l'application de sa loi. On retrouve donc dans les dossiers de la Régie d'assurance automobile du Québec (R.A.A.Q.) des renseignements relatifs à l'accident à l'origine d'une réclamation, des données sur la lésion subie et les incapacités en découlant, des informations sur les emplois antérieurs de la victime, ses tentatives de réadaptation au travail, etc.

Hormis le droit de la personne concernée de prendre connaissance de ces renseignements, le ministère de la

Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu peut y avoir accès en partie, comme le mentionne expressément le dernier alinéa de l'article 70 précité.

Par contre, les personnes "qui y ont légalement droit" peuvent aussi se faire communiquer l'ensemble des renseignements colligés par la Régie dans le cadre d'une réclamation. Mais qui sont ces personnes? Les agents de la paix munis d'un mandat de perquisition? Les autorités du ministère? A moins qu'il ne s'agisse des parties au litige mettant aux prises le réclamant, le responsable de l'accident, les compagnies d'assurance en cause et leurs avocats? Et qu'en est-il des personnes et organismes qui peuvent se voir transférer des renseignements personnels aux termes de l'article 59 de la Loi sur l'accès, s'agit-il de personnes ayant légalement droit de consulter ces renseignements sensibles?

Une règle générale d'interprétation juridique veut que la Loi continue à évoluer dans le temps et qu'elle s'adapte aux nouvelles réalités. Incidemment, les personnes qui auraient légalement droit de recevoir les renseignements personnels recueillis par la R.A.A.Q. seraient celles que mentionnent toutes les lois, aussi bien antérieures que postérieures à la Loi sur l'assurance automobile. Les cas de transferts de renseignements nominatifs légalement autorisés par l'article 59 de la Loi sur l'accès seraient, suivant cette thèse, intégrés à l'article 70 de la loi sectorielle et permis par lui.

Pourtant, lorsque le législateur a mis en place le régime transitoire et exceptionnel de maintien des dispositions inconciliables avec la Loi sur l'accès, il a clairement voulu préserver les règles d'accès et de confidentialité déjà établies afin de se laisser le temps d'évaluer l'opportunité de leur abrogation. Il n'a donc pas cherché à imposer trop rapidement un régime de transférabilité des renseignements nominatifs qui n'existait pas jusqu'alors dans plusieurs secteurs d'activités.

A fortiori, en édictant à l'article 171 paragraphe 2 une règle d'interprétation spécifique selon laquelle la protection des renseignements personnels qui existait en vertu d'une loi, ou en vertu d'une pratique existant avant le 1er octobre 1982, ne devait pas être compromise par la nouvelle loi, l'Assemblée nationale a nettement indiqué que les règles de confidentialité émises dans cette loi constituaient un plancher ou une norme minimale pour les organis-

mes colligeant des renseignements personnels. L'Assemblée n'a certes pas voulu faire du régime des transferts une norme absolue, encore moins un modèle.

Malgré toutes ces raisons qui convainquent la Commission d'accès à l'information que la confidentialité prévue à l'article 70 de la Loi sur l'assurance automobile se veut plus stricte que celle suggérée par la Loi sur l'accès et qu'en conséquence, celle-ci en reconnait le maintien, force nous est d'admettre qu'un risque d'ambiguïté persiste. Pour éliminer les possibilités de conflit d'interprétation qui peuvent mettre en péril le droit à la confidentialité de renseignements sensibles, la Commission d'accès invite le gouvernement à réagir et à devancer ces conflits. Dans cette perspective, il serait souhaitable d'affirmer que l'article 70 de la Loi sur l'assurance automobile s'applique malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès. Ce faisant, la confidentialité prévue dans cette disposition ne pourrait être remise en cause.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de maintenir le régime de confidentialité strict des renseignements sur un réclamant détenus par la Régie d'assurance automobile du Québec. Afin d'éliminer tout risque d'ambiguïté, la Commission invite le gouvernement à indiquer que ce régime s'applique malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

2.5 Le régime de confidentialité de la Loi sur la protection de la jeunesse

Faisant fi des règles sociales selon lesquelles nul n'est contraint à dénoncer les méfaits dont il a connaissance, ni à se faire l'accusateur de son voisin, la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., chap. P-34.1) oblige la personne qui a connaissance d'une situation préjudiciable à la santé ou à la sécurité d'un enfant, à déclarer cette situation au directeur de la protection de la jeunesse. Cette entrave aux moeurs de notre société se justifie sans peine par les impératifs de protection des personnes mineures, impuissantes à se défendre ou à faire valoir leurs

droits.

Corollairement à cette obligation à la délation, le législateur a prévu la confidentialité absolue de l'identité du déclarant afin de ne pas stigmatiser sa démarche et de le mettre à l'abri de toutes représailles:

> "44. Nul ne peut dévoiler ou être contraint de dévoiler l'identité d'une personne qui a agi conformément aux articles 39 ou 42, sans son consentement."

Nul n'a besoin de s'étendre sur le bien-fondé de cette mesure qui, bien qu'elle soit à plusieurs égards plus stricte que la Loi sur l'accès, n'en demeure pas moins amplement justifiée.

D'aucuns pourraient prétendre que le fondement même d'une loi d'accès est justement de permettre aux citoyens de connaître toutes les informations qui les concernent, y compris de savoir ce que d'autres ont pu révéler sur leur compte. On réduirait ainsi le risque de fausses délations, voire de salissage fomenté de toutes pièces par des tiers malveillants.

Dans cette controverse insoluble où s'affrontent les droits à la vie privée de deux personnes, la Loi sur l'accès a tranché le noeud gordien en édictant une règle rigide selon laquelle il n'est pas permis à la personne qui veut avoir accès aux renseignements qui la concernent de s'immiscer dans la vie privée des tiers.

> "88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4° de l'article 59, un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit."

Dans le cas qui nous occupe ici, l'accès au nom du dénonciateur risque de porter préjudice à celui-ci, en plus de ruiner tout système de prévention, de détection ou de répression de la violence à l'endroit des enfants.

La Loi sur l'accès, au prix d'une restriction de la curiosité des uns, a choisi de protéger la vie privée des autres. La Commission d'accès à l'information applique ce choix que respecte, du reste, la disposition sectorielle précitée.

Quant au caractère plus restrictif de la confidentialité de cette disposition, la Commission n'y voit aucune inconciliabilité avec sa Loi. Toutefois, elle invite une fois de plus le gouvernement à la prudence, en lui recommandant d'édicter que cette disposition s'applique malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de maintenir l'article 44 de la Loi sur la protection de la jeunesse en y précisant que la règle de confidentialité qui y prévaut s'applique malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

3. Restrictions au droit d'accès de la personne concernée à son dossier personnel

Que vaudrait l'assurance que les administrations publiques ne recueillent que les renseignements personnels nécessaires à leurs tâches et qu'ils en assurent une confidentialité au-dessus de tout soupçon, si les citoyens n'avaient pas un droit de regard sur ces renseignements qui les affectent personnellement? La collecte de renseignements nominatifs par les organismes publics est un mal nécessaire mais le droit d'accès de la personne concernée à ces renseignements est une garantie tout aussi essentielle.

La Loi sur l'accès ne s'est donc pas arrêtée à mi-chemin dans sa réforme du droit à la protection des rensei-

gnements personnels et a reconnu à chacun le droit de prendre connaissance de son dossier:

> "83. Toute personne a le droit d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels, d'un renseignement nominatif la concernant.
>
> Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement nominatif la concernant.
>
> Elle a le droit de recevoir communication des enregistrements de toute consultation de renseignements nominatifs la concernant dans un fichier de renseignements personnels et, le cas échéant, de la liste des personnes ou des catégories de personnes qui sont dispensées de l'obligation de s'enregistrer en vertu de l'article 75."

Plus encore, le législateur a parié que le citoyen pouvait intervenir mieux que tout autre et faire rectifier les erreurs et les inexactitudes contenues dans son dossier: après tout c'est de lui que ce dossier traite. Et si, d'aventure, il lui apparaissait que les renseignements recueillis sur son compte étaient impertinents et incorrects, il lui serait alors possible de les faire corriger:

> "89. Toute personne qui reçoit confirmation de l'existence dans un fichier d'un renseignement nominatif la concernant peut, s'il est inexact, incomplet ou équivoque, ou si sa collecte, sa communication ou sa conservation ne sont pas autorisées par la loi, exiger que le fichier soit rectifié."

Pour éviter que soit reconnu un droit à l'erreur de l'Administration tôt ou tard consacré par quelque charte du laxisme, et surtout, pour que le droit d'accès ne se cantonne pas à être le droit de constater le traitement in-

juste dont on a été victime, la Loi vient redresser les torts passés. Elle accorde à celui qui a subi un traitement injuste en raison d'une connaissance partielle ou faussée de sa situation par l'Administration, l'opportunité de faire annuler la décision préjudiciable:

> "166. Une personne physique peut, si elle souffre préjudice de la décision d'un organisme public qui la concerne et si aucun autre recours ne lui est ouvert, demander à la Cour supérieure de prononcer la nullité de cette décision si celle-ci est fondée sur un renseignement nominatif inexact ou recueilli, conservé ou communiqué contrairement à la présente loi.
>
> Le tribunal prononce la nullité de la décision s'il est établi que l'inexactitude du renseignement ou l'incompatibilité avec la présente loi ne résulte pas du fait intentionnel de la personne concernée. L'organisme public peut toutefois faire rejeter la demande s'il établit que sa décision eût été maintenue même si une rectification du renseignement avait été faite en temps utile."

En somme, les articles 83, 89 et 166 de la Loi sur l'accès forment un système cohérent et complet qui consacre un véritable droit du citoyen de contrecarrer les entraves injustifiées à son droit d'être traité équitablement, comme à celui de voir l'Etat s'arrêter au seuil de son domaine intime.

Tout comme la liberté des uns s'achève là où commence celle des autres, le droit d'accès d'une personne à son dossier ne saurait révéler l'identité d'un confident. Aussi, la Loi sur l'accès a-t-elle tenté de tracer la frontière qui sépare les droits de chacun:

> "88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4° de l'article 59,

> un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit."

Dans l'exercice de son pouvoir d'adjudication, la Commission d'accès à l'information a cherché à interpréter la portée de cette disposition. Au motif que cela révélerait l'identité du tiers et signifierait un déni de son droit au respect de la vie privée, on a prétendu qu'il fallait nier au citoyen concerné l'accès aux avis, opinions et commentaires émis sur son compte. La Commission a rejeté cette vision étriquée de la vie privée et décidé que les opinions émises par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions, fonctionnaires de l'Administration, professionnels ou personnes averties, bien qu'elles puissent révéler l'identité de ces personnes, n'étaient pas des renseignements nominatifs. A son avis, ces renseignements regardent le sujet du renseignement et doivent lui être accessibles même s'ils dévoilent l'identité de l'opinant.

Les autres exceptions à la règle d'accès de la personne aux renseignements qui la concernent sont celles prévues au chapitre II de la Loi, c'est-à-dire les exceptions relatives à l'accès aux documents. A titre d'exemple, l'accès d'une personne à son dossier peut lui être refusé lorsqu'une enquête se poursuit sur ses activités illégales. Il en va de même pour les renseignements personnels qui font partie d'un document par ailleurs inaccessible en vertu de la Loi. Dans ce cas, l'Administration peut refuser à cette personne le droit de prendre connaissance des renseignements qui la concernent.

Il importe cependant de souligner que lorsqu'elles concernent des renseignements personnels, les exceptions au principe général d'accès contenues au chapitre II de la Loi, sont permissives et l'organisme n'est jamais contraint d'y recourir.

Les lois et règlements sectoriels québécois s'attaquent, à l'occasion, au régime d'accès prévu dans la Loi

sur l'accès, en mettant de côté la règle de transparence qui y prévaut. Parfois, au nom d'impératifs de gestion administrative, parfois pour protéger la marge de manoeuvre de l'autorité en place, on y confère une discrétion au ministre ou à l'organisme: à son gré, celui-ci peut distiller l'accès à l'information. A d'autres occasions, l'on brime pour quelque temps, et pour des motifs divers, le droit de savoir de la personne concernée. Nous chercherons ici à évaluer la justesse de ces motifs.

3.1 Confidentialité absolue des renseignements personnels

3.1.1 Les documents et procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens

Notre étude de l'article 114 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5) sous l'angle de l'accès aux documents, nous a amené à distinguer les renseignements administratifs contenus dans les documents et procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens (C.M.D.P.), des renseignements relatifs à l'évaluation professionnelle (voir chapitre 1, section 1.1.1.3). Afin d'assurer le fonctionnement du système interne de surveillance de la pratique médicale, dentaire ou pharmaceutique, il est apparu à la Commission que ces renseignements devaient demeurer inaccessibles à la population. Cela dit, la Commission se demande maintenant si les individus concernés personnellement par ces documents et procès-verbaux, c'est-à-dire les professionnels de la santé et les bénéficiaires dont les dossiers font l'objet d'un examen, devraient avoir accès aux renseignements qui les regardent.

Retenons qu'à l'heure actuelle, le caractère péremptoire de l'article 114 empêche les professionnels de prendre connaissance des procès-verbaux et documents du Conseil des médecins ou de l'un de ses comités chargés de l'évaluation professionnelle. Cette disposition ne permet pas non plus aux patients dont les dossiers médicaux font l'objet d'une réévaluation fréquente et attentive, d'être mis au courant du résultat de cet examen, pas plus d'ailleurs que de son existence. La même règle vaut à l'égard du plaignant qui saisit le comité de discipline formé par le Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, d'une possible pratique dérogatoire de la part de son thérapeute:

> "114. (...)
> Les dossiers et les procès-verbaux du Conseil consultatif du personnel clinique de même que les dossiers des procès-verbaux du Conseil des médecins et dentistes et de chacun de leurs comités sont confidentiels et nul ne peut en prendre connaissance si ce n'est les membres de chacun de ces conseils ou comités ou encore la Commission ou les représentants d'une corporation professionnelle par rapport à ses membres, dans l'exercice des fonctions à elles attribuées par la loi. Le Comité exécutif du Conseil des médecins et dentistes a accès aux dossiers et procès-verbaux de ces comités."

Un bref aperçu du fonctionnement des divers comités du C.M.D.P. nous permettra tout d'abord de bien cerner la nature des renseignements qu'ils colligent. Dans le cadre de sa mission de contrôle et de maintien de la qualité des soins dispensés dans l'établissement, c'est-à-dire l'évaluation professionnelle, le Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens donne donc mandat à ses différents comités statutaires ou à des comités spéciaux de lui faire rapport sur la pratique exercée par les professionnels du centre hospitalier. Cette tâche s'exerce sous la responsabilité du Conseil d'administration de l'établissement.

Le Comité d'évaluation médicale et dentaire, composé d'un moins trois membres actifs du C.M.D.P., est chargé de l'inspection interne des actes professionnels que posent les médecins et les dentistes. Il veille à ce que le contenu médical et dentaire des dossiers de bénéficiaires soit conforme aux règles; il juge la pertinence et la qualité des soins; il étudie les diagnostics et s'interroge sur les cas ayant présenté des complications ou ayant mené au décès du patient.

Ce comité procède donc à une étude d'ensemble de la pratique médicale exercée dans le centre, mais aussi à une étude particularisée des traitements dispensés par un

médecin ou un dentiste. Dans ce dernier cas, le comité répertorie dix, vingt ou cinquante dossiers traités par un professionnel et confronte les diagnostics posés aux règles et normes de la pratique contemporaine. Ce faisant, le comité consigne dans son procès-verbal des notes et commentaires sur la compétence de ce collègue et fait état des numéros de dossiers en cause ainsi que des diagnostics établis à tort ou à raison.

Dans le cas d'un constat d'incompétence, le comité d'évaluation fait rapport au Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens qui, au besoin, doit constituer un comité de discipline pour étudier la plainte du comité. A cette étape, le médecin, ou le dentiste peut se faire entendre directement, ou par l'entremise d'un avocat. En bout de piste, le C.M.D.P. fait rapport au Conseil d'administration du centre hospitalier qui, après avoir donné une seconde fois à la personne concernée l'occasion de faire des représentations peut émettre une sanction s'échelonnant entre la simple réprimande et la révocation.

Une procédure semblable est suivie lorsqu'un patient formule une plainte à l'endroit de son thérapeute, à la différence que dans ce cas, un comité de discipline ad hoc est automatiquement mis sur pied, sans que le comité d'évaluation ne soit saisi du problème.

Le plaignant, par contre, n'est nullement informé du bien-fondé de sa plainte, encore moins des sanctions prises par le conseil d'administration à l'endroit du médecin ou dentiste fautif. Cette situation peut surprendre au premier chef puisque, dans ce cas, le plaignant est l'initiateur du processus disciplinaire. Il est donc certainement intéressé à savoir si son cas a reçu toute l'attention professionnelle souhaitée ou souhaitable. Qui plus est, les documents des comités ou du conseil peuvent constituer une nouvelle analyse de sa pathologie, ce qui n'est pas sans intérêt pour lui.

Les groupes de médecins entendus dans le cadre des audiences publiques, notamment la Corporation professionnelle des médecins du Québec, la Fédération des médecins spécialistes et l'Association des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens de même que les représentants des centres hospitaliers québécois, c'est-à-dire l'Association des hôpitaux du Québec, ont fait valoir un tout autre point de vue sur cette question. En premier lieu, ils ont invité la Commission à bien distinguer le processus par lequel un

plaignant alerte les autorités de l'établissement d'une erreur professionnelle ou d'un comportement dérogatoire, du processus judiciaire par lequel le bénéficiaire prend partie contre le praticien et le tient responsable d'un dommage subi.

Dans le premier cas, c'est d'une enquête disciplinaire qu'il s'agit. Cette enquête qui concerne un professionnel et ses pairs appelés à le juger, doit être assimilée à l'action disciplinaire que l'employeur public prend à l'égard de son employé, ou encore à celle de la corporation professionnelle à l'égard de l'un de ses membres. Jamais, ni dans la fonction publique ni dans le secteur privé, le plaignant n'est considéré comme partie intéressée à cette procédure interne.

Pour les opposants à tout accès, l'intervention du tiers aurait nettement pour effet de judiciariser la procédure disciplinaire. Pourtant, ni au Barreau, ni ailleurs, le contrôle disciplinaire ne reconnaît de rôle actif au plaignant. Celui-ci sera informé, au même titre que toute autre personne, des radiations, suspensions et réductions de privilège, puisqu'il s'agit de renseignements publics.

Il ne faut pas oublier, rappellent-ils, que le plaignant aurait un net avantage sur le professionnel s'il pouvait profiter de la preuve accumulée par les comités pour constituer son dossier de poursuite en responsabilité. On peut aussi envisager que tôt ou tard, les procès-verbaux des Conseils des médecins, dentistes et pharmaciens seraient vidés de toute information pertinente et compromettante pour le médecin mis au pilori. Les pairs n'accepteraient pas longtemps de jouer le rôle de juge de leurs confrères si, à coup sûr, cette information devait fourbir les armes des plaignants.

Enfin, l'hôpital serait mis dans une situation intenable d'avoir à révéler au plaignant la preuve d'une faute professionnelle lorsqu'on sait que, de plus en plus, les tribunaux tiennent l'établissement et le professionnel conjointement et solidairement responsables des fautes et erreurs survenues en milieu hospitalier.

En somme, disent les médecins, le législateur a confié aux professionnels la responsabilité d'assurer le contrôle de leur pratique et ce système sévère fonctionne bien, grâce entre autres, à la règle du huis clos. Il ne faudrait pas que, pour des motifs bien intentionnés de li-

berté de l'information, ce système dont les enjeux majeurs sont la qualité des soins et le bien-être des citoyens, soit anéanti.

L'argumentation développée par les adversaires de l'ouverture des procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens, bien qu'elle cautionne le pouvoir médical, comme certains regroupements d'infirmières et de bénéficiaires l'ont clairement laissé entendre devant la Commission, ne peut être rejetée du revers de la main. La Commission est consciente que le système de surveillance actuel n'est pas le seul qui puisse exister. Toutefois, elle n'a pas pour mandat de le remettre en cause. Constatant que ce système est fondé sur l'appréciation par les pairs, force lui est d'admettre qu'il exige l'exclusion des tiers, y compris du plaignant. Au surplus, la Commission est sensible au fait que l'accès à des renseignements partiels sur la qualité des soins reçus, risque parfois d'alarmer inutilement le patient et de détruire la relation de confiance nécessaire entre lui et son thérapeute.

Dans les circonstances, la Commission ne peut que recommander au gouvernement le maintien d'une exception au droit d'accès du plaignant et des autres bénéficiaires aux renseignements personnels les concernant dans les procès-verbaux et documents des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens et de leurs comités.

D'autre part, on est également surpris d'apprendre que le professionnel dont l'activité fait l'objet d'une évaluation par le conseil ou un comité, n'a pas accès aux délibérations de ces organismes. Les mêmes intervenants médicaux et hospitaliers ont insisté devant la Commission sur l'importance d'assurer la confidentialité du processus d'enquête. Souvent, disent-ils, le secret s'impose pour éviter que le professionnel camoufle ses actes.

La Loi sur l'accès, à son article 39, reconnaît à cet égard qu'un organisme public peut refuser de donner accès à une analyse, si la décision qu'elle appelle n'a pas été rendue. La Commission est d'avis que le cadre normatif de la Loi sur l'accès est donc suffisant pour protéger les documents du comité et du conseil pour la durée de l'enquête.

Au terme du processus toutefois, le médecin, dentiste ou pharmacien en cause n'a pas non plus accès aux procès-verbaux du conseil ou de ses comités d'évaluation et de

discipline. Cependant, une copie de la recommandation du comité est généralement déposée au dossier d'employé du professionnel. De même, la corporation professionnelle à laquelle il appartient est saisie de cette recommandation et est, de ce fait, appelée à évaluer la pratique privée du professionnel fautif.

La Fédération des médecins spécialistes et la Corporation des médecins du Québec se disent convaincues qu'un accès du professionnel à ces documents minerait, à court terme, le système même d'évaluation par les pairs, en limitant l'expression de leur opinion. Il ne faut pas oublier que ces professionnels sont appelés à travailler et à vivre ensemble dans un établissement: aussi il deviendrait très ardu pour les membres de ces comités de critiquer leurs pairs ouvertement, sachant que leurs propos pourraient leur valoir l'agressivité d'un collègue...

La Commission a d'autre part constaté, à la lecture des quelques exemplaires dénominalisés de procès-verbaux de conseils des médecins et dentistes qu'on lui a gracieusement permis de consulter, que ces documents sont souvent plus de la nature d'un mémoire de délibérations que de celle d'un véritable procès-verbal, consignant les décisions d'un corps constitué. On y retrouve souvent une discussion des comportements du professionnel en cause.

La Loi sur l'accès, rappelons-le, ne fait pas du mémoire de délibérations d'un organisme public un document accessible, justement pour ne pas court-circuiter la libre discussion des décideurs. De l'avis de la Commission, les mêmes principes pouvent justifier la rétention des procès-verbaux des C.M.D.P., même à l'égard des professionnels concernés.

Enfin, le Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens d'un établissement doit mettre sur pied un comité d'évaluation des titres. Ce comité exerce la tâche de sélection des professionnels appelés à exercer dans l'établissement. Il doit donc vérifier si les candidatures répondent aux exigences de la Loi, compte tenu du plan d'organisation et des contraintes propres à l'établissement.

D'aucuns prétendent que les documents détenus par ce comité chevauchent à la fois la juridiction administrative du Conseil des médecins et sa compétence exclusive en matière professionnelle. Si le législateur a voulu reconnaître aux professionnels de la santé la responsabilité de

sélectionner les candidats aptes à exercer dans un centre, il n'en demeure pas moins que c'est, en dernière instance, le conseil d'administration qui rendra la décision finale d'agréer ou de rejeter une candidature.

Dès lors, on peut se demander si la personne concernée, c'est-à-dire le professionnel ayant posé sa candidature, n'est pas en droit de connaître les motifs qui ont concouru au rejet de sa demande. Dans le cas de son acceptation au sein de l'établissement, il appert que le professionnel puisse avoir accès au rapport du comité, puisque le règlement exige que celui-ci soit versé dans son dossier. Cependant, la situation est toute autre en cas de rejet de la demande.

Pourtant, le professionnel qui demande à être admis dans un centre autorise le comité à obtenir sur lui des renseignements de tout établissement, institution, médecin, dentiste ou pharmacien, de même que de la corporation professionnelle à laquelle il appartient.

En l'espèce, la Commission estime que les règles générales d'accès aux renseignements personnels devraient s'appliquer. La reconnaissance du droit du professionnel de connaître les éléments d'analyse qui ont infléchi la décision du comité exécutif, puis celle du conseil d'administration, entame-t-elle l'autonomie des médecins en matière professionnelle? La Commission ne le croit pas. Dans la mesure où l'imbrication des compétences ne doit pas faire obstacle au droit de connaître les motifs d'une décision administrative, la Commission est d'avis que le droit d'accès doit s'appliquer. En fait, c'est le droit de recommander l'embauche qui a été confié au médecin, non pas le droit au secret et à l'arbitraire dans les processus de sélection.

Bref, la Commission est d'avis que les documents produits par le comité d'évaluation des titres sont principalement d'ordre administratif et qu'ils doivent être accessibles aux professionnels concernés suivant les normes de la Loi sur l'accès.

La Commission constate, en définitive, que le système d'évaluation professionnelle par les pairs exige le huis clos, de manière à favoriser la critique libre et éclairée. De même, la Commission admet que le droit du bénéficiaire ou du plaignant aux renseignements qui le concernent dans les procès-verbaux ou les documents du Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, ou de l'un de ses comi-

tés, présente des inconvénients nombreux, tant pour le bien-être de cette personne que pour le maintien du système dans son ensemble.

Eu égard aux fonctions qui lui sont dévolues par la loi, la Commission recommande au gouvernement le maintien du caractère confidentiel des documents et procès-verbaux des Conseils des médecins, dentistes et pharmaciens ainsi que de leurs comités. Par contre, la Commission tient à porter à l'attention du gouvernement le risque d'injustice qui pourrait être encouru par les candidats à l'exercice de leur profession dans un centre hospitalier. La Commission a noté qu'à l'heure actuelle, les personnes dont la candidature a été rejetée, ne peuvent véritablement pas avoir accès aux motifs qui ont présidé à cette décision.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement le maintien du caractère confidentiel des documents et procès-verbaux des Conseils des médecins, dentistes et pharmaciens ainsi que de leurs comités en ce qui a trait à l'évaluation professionnelle. Par contre, la Commission invite le gouvernement à préciser dans la loi et les règlements de ce secteur, que la personne visée par une évaluation de titre, peut avoir accès aux documents et renseignements qui ont servi à prendre la décision d'agréer ou de rejeter sa candidature.

3.1.2. Les renseignements médicaux détenus par la Régie de l'assurance-maladie

La Régie détient deux types de fichiers de renseignements personnels: le fichier de bénéficiaire et le fichier des médecins. Dans le premier fichier, on retrouve les renseignements relatifs à l'inscription du bénéficiaire au régime, l'identité du médecin consulté, l'identification des actes médicaux reçus et la date de l'intervention, le nom de l'établissement dispensateur et le diagnostic sommaire posé. Dans la seconde banque de données, on retrouve les renseignements de facturation du médecin, les renseignements sur son inscription au régime et la somme des paiements qui lui ont été faits.

A l'heure actuelle, en vertu de l'article 64 de la Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q., chap. A-29), le bénéficiaire peut avoir accès à tous les renseignements qui le concernent, à l'exception du diagnostic sommaire posé et de la nature des services rendus par le médecin. Par contre, il peut obtenir l'information relative au montant versé à son médecin pour un service rendu. Le médecin a lui aussi un droit d'accès à ces mêmes renseignements.

Si la Loi sur l'accès trouve son plein essor dans ce domaine à partir du 1er octobre 1986, le bénéficiaire et le médecin auront accès au diagnostic médical ainsi qu'aux renseignements relatifs à la nature des services. La question se pose donc de savoir si la restriction actuelle d'information est justifiée et si elle doit être maintenue.

La Régie prétend pour sa part qu'il y a lieu de reconduire ce régime restrictif, par l'adjonction d'une clause "malgré la Loi sur l'accès". A son avis, les dossiers de bénéficiaires qu'elle détient sont des dossiers administratifs qui n'ont pour but que de permettre la rémunération des médecins. Aussi, il serait malvenu que la Régie révèle des informations médicales au bénéficiaire, informations que du reste l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux permet de garder secrètes pour cause de préjudice grave. La Régie invite, à tout le moins, la Commission à harmoniser ses recommandations en regard de l'accès au dossier médical d'établissement, au dossier de cabinet d'un médecin et au dossier de la R.A.M.Q. Ainsi, l'une de ces lois ne doit pas être contournée par l'utilisation de l'autre.

Dans la mesure où la recommandation de la Commission concernant l'accès au dossier médical prévoit la mise sur pied d'un support professionnel à la communication de renseignements médicaux (voir chapitre 3) ainsi que la possibilité d'une rétention momentanée de certains renseignements au dossier, la Commission estime que la position de la R.A.M.Q. est justifiée. Cet organisme n'a certainement pas les ressources professionnelles pour assurer ce support ou pour déterminer l'opportunité de retenir l'information en raison d'un préjudice grave à la santé. De plus, il appert qu'il pourrait être préjudiciable au bénéficiaire de se voir communiquer un diagnostic partiel, sans explication ni détail, au risque de l'alarmer indûment.

La Commission d'accès endosse les arguments avan-

cés par la Régie et reconnaît que la confidentialité de ces renseignements dessert le citoyen. Toutefois, afin que celui-ci ne reste pas démuni face à un refus d'accès à son dossier détenu par la Régie, la Commission croit que la Régie devrait obligatoirement lui indiquer la voie à suivre pour obtenir ces renseignements auprès de l'établissement de santé ou auprès de son médecin.

Recommandation

La Commission recommande au gouvernement de maintenir l'article 64 alinéa 1 de la Loi sur l'assurance-maladie en y ajoutant une clause "malgré la Loi sur l'accès". Elle voudrait cependant que la Régie d'assurance-maladie, saisie d'une demande d'accès par la personne concernée aux renseignements relatifs à son diagnostic et aux services reçus du médecin, ait l'obligation d'informer cette personne du fait que ces renseignements lui sont accessibles auprès de l'établissement hospitalier qu'elle a fréquenté, ou au cabinet de son médecin.

3.2 Confidentialité relative des renseignements personnels

3.2.1 Limites substantives au droit d'accès aux renseignements personnels

Exceptionnellement, le législateur a recouru à un régime de confidentialité absolue pour mettre à l'abri des regards extérieurs, les documents des conseils des médecins et dentistes. D'aucune façon donc ces documents ne peuvent être rendus publics par les autorités du Conseil, par celles du centre hospitalier, ni même sous l'ordre d'un tribunal.

Plus souvent, la loi laisse entre les mains des organismes ou de leur ministre responsable, la discrétion et la responsabilité de donner à la personne concernée accès à son dossier personnel. C'est de ces situations dont nous traiterons maintenant.

La Loi sur l'accès heurte de plein fouet ce régime arbitraire en décrétant les normes d'accès et de secret des documents et renseignements personnels. Désormais, le ci-

toyen n'est plus démuni face au refus d'un organisme cachottier ou aux réticences d'un ministre.

Mais toutes les officines gouvernementales n'ont pas, du jour au lendemain, été transformées en maison de verre. A preuve, on trouve dans nos lois des dispositions qui confèrent toujours aux autorités en place le pouvoir d'informer quand bon leur semble.

Manifestement, le Conseil du statut de la femme jouit d'une discrétion entière quant à l'accessibilité à ses documents. En conséquence, le Conseil jouit d'une discrétion absolue sur les demandes d'accès aux renseignements personnels. Le Règlement de régie interne du Conseil du statut de la femme (R.R.Q., chap. C-59, r. 1) affirme à son article 34:

> "34. A chaque séance du Conseil, les membres doivent décider, à la majorité simple des voix, des matières qui doivent rester confidentielles."

Une étude sommaire du mandat de ce Conseil laisse portant entrevoir qu'il traite de nombreux dossiers personnels, dans la perspective de l'égalité et du respect des droits des femmes. Le Conseil, d'ailleurs, reçoit de la part des individus et des groupes, des requêtes et des suggestions sur toutes les questions qui regardent la condition féminine. Or, ce faisant, il traite de cas particuliers.

Or, ce régime d'arbitraire paraît incohérent, pour ne pas dire antinomique, avec la recherche d'égalité qui est au coeur même des préoccupations du Conseil comme, du reste, avec l'obligation statutaire qui lui est faite "de fournir l'information au public sur toutes questions individuelles ou collectives concernant les droits des femmes". Voyant là une entrave au plein exercice du droit d'accès des personnes concernées aux renseignements détenus par les organismes publics, la Commission d'accès à l'information recommande donc au gouvernement d'abroger l'article 34 du règlement précité.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de prendre des mesures appropriées afin que l'article 34 du Règlement de régie interne du Conseil du statut de la femme soit abrogé.

Dans le domaine carcéral, au nom de la sécurité mais aussi peut-être par tradition, on a toujours été réticent à reconnaître aux détenus un droit d'accès à leur dossier personnel. Le Règlement sur les établissements de détention (R.R.Q., chap. P-26, r.1), à son article 6, confirme cette attitude en conférant au directeur général de l'établissement une discrétion entière sur l'accès aux documents et renseignements relatifs à une personne incarcérée:

> "6. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect des personnes incarcérées en se soumettant aux principes et normes suivants:
>
> (...)
>
> b) un renseignement ou un document relatif à une personne incarcérée est confidentiel; seules les personnes autorisées par le directeur général ou par l'administrateur peuvent en prendre connaissance ou le communiquer.
>
> La communication d'un renseignement ou d'un document relatif à une personne incarcérée ne peut se faire qu'avec son consentement, sauf dans les cas pouvant mettre en cause sa sécurité, celle d'un tiers ou celle de l'établissement;
>
> (...)."

La Commission ne croit pas qu'un régime d'accès distinct soit justifié en l'occurrence. D'une part, elle estime que les détenus, autant si ce n'est plus que les citoyens qui jouissent de l'ensemble de leurs droits, doivent pouvoir connaître les renseignements contenus à leur dossier. Exceptionnellement, pour des raisons de prévention, de détection ou de répression du crime, ou encore lorsque la

sécurité des personnes est menacée, les articles 28 et 87 de la Loi sur l'accès devraient offrir le support et la flexibilité nécessaires aux autorités pénitentiaires pour refuser l'accès.

En conséquence, la Commission recommande au gouvernement de voir à l'abrogation de cette disposition. Ce faisant, le droit de la personne concernée et des tiers visés par l'article 94 de la Loi sur l'accès s'appliquera, sous réserve des exceptions prévues dans cette Loi.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de voir à l'abrogation de l'article 6 du Règlement sur les établissements de détention.

Dans le domaine de la santé et de la sécurité des travailleurs, l'article 160 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (L.R.Q., chap. S-2.1) octroit à la Commission chargée de l'application de cette loi, l'entière discrétion de donner aux personnes concernées l'accès à un rapport d'enquête:

> "160. (...)
> La personne désignée pour faire enquête ne peut divulguer les renseignements obtenus au cours de cette enquête, sauf dans l'exécution de ses fonctions ou avec l'autorisation de la Commission ou d'un tribunal."

Cette disposition pose un double problème selon la nature du pouvoir d'enquête exercé. D'abord, le droit d'accès de la personne concernée au rapport d'enquête n'est pas affirmé mais dépend plutôt du bon vouloir de la C.S.S.T. En autant qu'il s'agisse d'une enquête administrative, cette disposition est inconciliable avec le droit d'accès reconnu à l'article 83 de la Loi.

La Commission d'accès à l'information n'a pas crainte d'affirmer qu'une telle discrétion est incompatible avec les exigences de transparence qui doivent prévaloir

dans ce domaine où la santé et la sécurité des travailleurs sont en cause. De ce point de vue, la Commission invite le législateur à réagir au plus tôt et à abolir cette discrétion pour laisser place au régime flexible de la Loi sur l'accès qui, du reste, permet à l'organisme de retenir ces rapports d'enquête jusqu'au terme du processus décisionnel. Après cela, les personnes interrogées par les enquêteurs auront droit de vérifier la justesse des propos qu'on leur prête et des informations qu'on leur associe.

D'autre part, la Commission sur la santé et la sécurité du travail jouit d'un pouvoir d'inspection sur les lieux de travail, pour s'assurer que des mesures adéquates sont prises et ainsi protéger la santé et la sécurité des travailleurs. L'inspecteur peut même, le cas échéant, ordonner la suspension de travaux ou la fermeture d'un lieu de travail lorsqu'il y a danger pour l'intégrité physique des travailleurs. Il doit, selon la Loi, motiver ses décisions et communiquer le résultat de son enquête aux parties.

A la lumière de la jurisprudence récente des tribunaux canadiens et québécois, notamment de la décision de la Cour d'appel du Québec dans Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec (1983 C.A.7), il a été dit que lorsque l'exercice du pouvoir d'enquête est susceptible d'affecter les droits et, a fortiori, lorsqu'il débouche sur une décision, comme dans le cas de l'inspecteur de la C.S.S.T., ce pouvoir doit être qualifié de quasi-judiciaire. La Commission d'accès ne prétend pas ici régler la nature du pouvoir exercé par les enquêteurs et inspecteurs de la C.S.S.T. dans les nombreuses situations où ils agissent. Elle tient cependant à souligner que, dans l'hypothèse où certaines enquêtes de la C.S.S.T. auraient un caractère quasi-judiciaire, la Loi sur l'accès accorde un statut particulier aux documents générés dans le cadre de ces enquêtes. En l'occurrence, les articles 29.1 et 53 de cette Loi laissent entière discrétion à l'organisme de donner ou de refuser l'accès au rapport d'enquête:

> "29.1 Un organisme public exerçant des fonctions quasi-judiciaires peut refuser de communiquer un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication."

> "53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels à moins que leur divulgation ne soit autorisée par la personne qu'ils concernent ou qu'ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public exerçant des fonctions quasi-judiciaires dans l'exercice d'une fonction d'adjudication.
>
> S'il s'agit d'un mineur, cette autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale."

Sous cet angle, l'article 160 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail ne serait pas inconciliable avec la Loi sur l'accès et la Commission est d'avis que la liberté de manoeuvre de l'organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires doit être maintenue.

En définitive, la Commission incite le gouvernement à préciser que l'article 160 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail ne vise que les rapports d'enquête et d'inspection de nature quasi-judiciaire. En l'absence d'une disposition spécifique relative aux enquêtes administratives, c'est le régime de la Loi sur l'accès qui s'y appliquera.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de modifier l'article 160 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail pour y préciser qu'il s'applique exclusivement aux enquêtes de nature quasi-judiciaire entreprises par cet organisme.

3.3 Limites dans le temps au droit d'accès

3.3.1 L'accès des mineurs aux renseignements qui les concernent

La Commission a précédemment souligné le problème

de l'accès des titulaires de l'autorité parentale au dossier médical ou social d'une personne mineure (voir chapitre 2, section 1.4.2) et a tracé les grandes lignes de la controverse qui existe à ce sujet entre les tenants d'une plus grande autonomie des mineurs de 14 ans ou plus et les détracteurs de cette position. Cette problématique se répercute au niveau de l'accès du mineur à son propre dossier d'établissement.

Le législateur, en 1972, lorsqu'il a rédigé les articles 7 et 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q. chap. S-5), a prévu qu'il était nécessaire d'avoir atteint l'âge de 14 ans pour accéder à son dossier médical ou social. Dix ans plus tard, en édictant la Loi sur l'accès, le même législateur a semblé penser que le mineur doté de la capacité de discernement pouvait demander et obtenir accès à tout dossier tenu sur son compte. Signe des temps, ou distinction volontaire qu'aura voulu faire la loi entre le dossier médical et social et les autres dossiers, la question d'harmonisation de ces deux régimes se pose aujourd'hui.

Certes, il est plutôt exceptionnel qu'un enfant de moins de 14 ans veuille voir son dossier. Par contre, on peut croire que le principe mérite d'être défendu dans les cas où, précocement, certains enfants en manifesteraient le désir. Cette position a l'heur de s'harmoniser avec l'autonomie reconnue au mineur de 14 ans ou plus à requérir des soins. Elle s'accorde de plus avec l'imminente réforme du Code civil du Québec.

Sans nier l'éventualité d'une telle situation, d'autres rétorquent qu'il est toujours préférable à cet âge que le mineur profite d'une assistance parentale lors de la consultation de son dossier médical ou social.

L'Association des hôpitaux du Québec, pour sa part, entrevoit dans le régime de la Loi sur l'accès une difficulté d'application certaine lorsqu'il s'avérera nécessaire d'investiguer la capacité de discernement de l'enfant de moins de 14 ans qui demande son dossier. Par un souci pratique, l'Association recommande à la Commission d'accès à l'information de maintenir le critère de 14 ans, pour obtenir accès à son dossier médical ou social.

La Commission d'accès n'entend pas prendre une position définitive dans ce débat qui mérite une consultation élargie. Elle n'a voulu ici qu'attirer l'attention du lé-

gislateur sur l'incompatibilité de l'article 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux avec l'article 94 de la Loi sur l'accès et l'inviter à consulter les intéressés sur cette question. Après coup, le législateur devra intervenir s'il veut obliger le mineur à atteindre le cap des 14 ans avant d'accéder à son dossier médical ou social, sans l'assistance de ses parents.

3.3.2 L'accès aux documents relatifs à un régime public de rentes

Voir chapitre 2, section 4.2.

4. Restrictions et élargissements du droit d'accès des tiers agissant au nom de la personne concernée

Si tous et chacun ont droit de demander accès à des documents administratifs, il n'en va évidemment pas autant pour les renseignements nominatifs qui, par leur essence même, ont un caractère privé. Pour éviter toute fuite qui résulterait en bris de confidentialité, le législateur québécois a prévu qu'une demande de communication ou de rectification de renseignements personnels n'est recevable que si elle est faite par écrit par la personne concernée justifiant de son identité.

Pour certaines personnes toutefois, en raison de leur âge, de la maladie ou plus simplement d'une impossibilité momentanée et, à l'occasion, par souci d'anonymat, il sera impossible de requérir directement des renseignements personnels. Aussi, conformément aux règles de notre droit civil, la Loi sur l'accès permet-elle aux mandataires de la personne visée d'agir en son nom.

Pour ce qui est des mineurs, nous avons vu précédemment que leurs parents peuvent agir pour eux, au même titre qu'ils peuvent le faire pour la plupart les actes civils où leurs enfants sont parties.

Partant du principe selon lequel la personne se prolonge dans ses héritiers et successeurs qui doivent assurer la relève des droits de celle-ci, la Loi sur l'accès a de plus reconnu aux ayants droit la compétence de requérir

l'accès au dossier de leur testateur. Le postulat à la base de cet élargissement du droit d'accès s'appuie vraisemblablement sur la doctrine d'un droit au respect de la vie privée, à l'image et la réputation, transmissible aux héritiers du défunt: ceux-ci seraient aptes à assurer cette reconnaissance, comme ils ont du reste, le droit de poursuivre le diffamateur de leur aïeul, frère, soeur, etc.

Qu'il suffise de penser à l'odieux traitement photographique qu'une certaine presse peut faire subir au cadavre d'une personne, pour se convaincre de la légitimité d'assurer un droit à la confidentialité, même après la mort. Dans une perspective analogue, n'est-il pas juste de reconnaître aux héritiers et successeurs le droit d'accès au dossier du défunt, afin d'y faire corriger les erreurs, inexactitudes ou imprécisions qui pourraient souiller la réputation de celui-ci, ou même affecter les droits de ses descendants?

Là où le bât blesse cependant, et la Commission n'a pas crainte d'y revenir, c'est du fait que tout héritier, même à titre particulier, pourrait, en vertu du libellé très large de l'article 94 de la Loi sur l'accès, avoir communication du dossier médical ou social du défunt.

La Commission craint que le texte de la Loi sur l'accès ne soit pas assez clair sur ce point et, sans préjuger de l'interprétation qu'elle pourrait être appelée à en donner, s'inquiète des risques d'intrusion qu'il pourrait cautionner. Comme elle l'a mentionné précédemment, la Commission aimerait voir cette disposition modifiée dans le sens d'un accès limité aux héritiers universels ou à titre universel de la personne décédée. Puisque sur ce point, la teneur de l'article 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5) est au même effet que l'article 94 de la Loi sur l'accès, les mêmes commentaires et recommandations devraient s'y appliquer.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information invite le gouvernement à resserrer la portée des articles 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et 94 de la Loi sur l'accès, de manière à restreindre l'accès des tiers, héritiers ou successeurs de la personne concernée aux renseignements médicaux et sociaux contenus au dossier de

bénéficiaire de celle-ci. Seuls les héritiers universels ou à titre universel d'une personne devraient avoir accès au dossier de bénéficiaire de la personne décédée.

4.1 L'accès des "personnes intéressées"

Au nom d'une même logique et d'un égal souci de protection de la vie privée, la Commission s'est interrogée sur la pertinence et la portée de certaines dispositions législatives sectorielles conférant aux "personnes intéressées" un droit d'accès à des renseignements personnels. Cette notion de "personnes intéressées" que nos tribunaux ont distinguée d'une simple manifestation de curiosité et pour laquelle ils ont exigé plutôt la preuve d'un intérêt particulier et légitime, peut tout autant s'avérer plus restrictive ou plus libérale que la Loi sur l'accès. A tout le moins, il faut reconnaître que la flexibilité de la notion a de quoi inquiéter.

La Loi sur les services de garde à l'enfance (L.R.Q., chap. S-4.1) autorise l'Office responsable de l'établissement et de la surveillance des garderies, à communiquer ses décisions aux "personnes intéressées". Dans la plupart des cas, les risques d'intrusion à la vie privée sont relativement réduits puisque ces décisions concernent, règle générale, des établissements, leurs administrateurs et leur personnel. Cependant, il n'est pas impossible que certaines décisions de l'Office des services de garde à l'enfance dévoilent des renseignements sur les enfants et leurs familles. Aussi, la Commission pense que le libellé plutôt vague de cette disposition pourrait mener à des révélations injustifiées sur les revenus d'une famille ou les inaptitudes intellectuelles d'un enfant. Elle invite donc le gouvernement et le législateur à en resserrer la portée, en indiquant que l'Office communique sa décision aux personnes et organismes visés par celle-ci. Incidemment, le droit d'accès des tiers à des versions dénominalisées ne serait pas nié.

La Commission ne croit pas cependant qu'il y ait lieu de questionner le fait que la Loi sur la protection du malade mental (L.R.Q., chap. P-41) permette la communication de renseignements sur la santé du malade interné aux personnes qui en prennent soin, c'est-à-dire à sa famille et ses proches:

> "28. Tout médecin qui traite une personne en cure fermée doit aviser la famille de cette personne ou les personnes qui en prennent soin des dispositions prises à son sujet ainsi que des mesures susceptibles de hâter son retour à la santé.
>
> (...)."

Mais, pour éviter les conflits potentiels entre cette disposition et la Loi sur l'accès, il serait convenant d'énoncer qu'elle s'applique malgré cette Loi.

Recommandation

La Commission recommande au gouvernement le resserrement du libellé de l'article 73 (8°) de la Loi sur les services de garde à l'enfance, dans le sens d'une obligation faite à l'Office responsable de ce programme, de transmettre une copie de sa décision aux personnes et aux organismes visées par une décision.

D'autre part, l'article 28 de la Loi sur la protection du malade mental devrait s'appliquer "malgré la Loi sur l'accès".

La situation est plus délicate par contre, à l'article 175 du Code de la sécurité routière (L.R.Q., chap. C-24.1) qui énonce:

> "175. Sauf dans le cas prévu à l'article 174, la Régie ne communique un renseignement que si la personne qui en fait la demande établit, à la satisfaction de la Régie, qu'elle a un intérêt à l'obtenir, notamment aux fins du présent code, de la Loi sur l'assurance automobile (chapitre A-25) ou pour des fins de sécurité publique."

Appelée à commenter le caractère inconciliable de cette disposition, la Régie d'assurance automobile du Québec a exposé, au bénéfice de la Commission, sa portée concrète. Dans les faits, la Régie s'autorise du libellé de cet article pour communiquer à toutes les personnes impliquées dans un accident d'automobile le contenu intégral du rapport d'accident qu'elle détient. Cet accès doit, semble-t-il, permettre aux parties d'identifier les responsables du délit ou quasi-délit, ainsi que leurs assureurs.

La même disposition législative sert d'assise aux transferts de renseignements contenus dans le fichier d'immatriculation et permis de conduire, en faveur des corps policiers, aux cours municipales et aux bureaux juridiques du Code de la sécurité routière. Plus encore, il semble que ce texte, pourtant laconique, permette à la Régie de transférer aux créanciers d'une indemnisation des renseignements sur l'état de sa créance et la localisation de son débiteur. Il sert, de plus, à assurer le suivi des déclarations d'inaptitude à la conduite d'un véhicule, provenant des médecins et des optométristes, comme à cautionner les transferts d'informations bi-directionnelles entre ces derniers et la Régie.

La Commission ne remet pas en cause le bien-fondé de ces transferts. Elle interroge cependant la technique législative utilisée qui, en fait, déguise une discrétion conférée à l'organisme. La Commission souhaite voir le législateur dessiner un régime précis et clair en ce domaine, où il semble qu'il y ait une presque totale interconnexion des fichiers administratifs et des fichiers de police. Elle aimerait aussi voir le régime d'accès aux rapports d'accident précisé.

De récentes déclarations ministérielles ont confirmé l'intention du gouvernement d'aller de l'avant, et ce à très court terme, dans une réforme du Code de la sécurité routière. La Commission croit qu'il serait sage à cette occasion de repenser le schéma informationnel de ce secteur. Elle offre donc toute sa collaboration à la réflexion sur ce point, et réserve pour l'instant son jugement, si ce n'est pour réitérer son inquiétude de voir survivre une disposition aussi floue.

Notre analyse des lois a de plus révélé l'existence de dispositions qui tentent d'identifier les personnes intéressées à prendre connaissance de renseignements person-

nels. A cette fin, les articles 24 du Règlement sur le régime pédagogique du primaire et l'éducation préscolaire (R.R.Q., chap. C-60, r. 11) et 9 du Règlement sur le régime pédagogique du secondaire (R.R.Q., chap. C-60, r. 12) autorisent l'élève, ses parents, le ministre de l'Education, le personnel de direction et les enseignants d'une école à consulter le dossier scolaire de l'élève.

Le principe d'une énumération législative des personnes qui, à l'intérieur d'un organisme public, ont accès à des renseignements personnels, est conforme à l'article 75 de la Loi sur l'accès. Par contre, il faut noter que ces listes, à cause de leur caractère exhaustif, restreignent l'accès des tiers mentionnés à l'article 94 de la Loi sur l'accès.

La Commission ne croit pas qu'une telle restriction soit justifiée. Aussi invite-t-elle le gouvernement à réagir à cette situation en indiquant que ces dispositions répertoriées s'appliquent "sous réserve de la Loi sur l'accès". Ce faisant, le droit d'accès des héritiers, successeurs et mandataires de la personne concernée sera confirmé. De plus, les obligations imparties par la Loi sur l'accès aux personnes qui consultent des fichiers de renseignements personnels (enregistrement ou dispense) s'appliquerait sans aucun doute.

Recommandation

La Commission d'accès recommande au gouvernement de modifier l'article 24 du Règlement sur le régime pédagogique du primaire et l'éducation préscolaire ainsi que l'article 9 du Règlement sur le régime pédagogique du secondaire pour indiquer que ces textes s'appliquent "sous réserve de la Loi sur l'accès".

4.2 L'accès des tiers à des renseignements personnels de nature économique

Le régime de rentes du Québec a été créé pour assurer aux Québécois un revenu à leur retraite qui leur permette de maintenir un niveau de vie décent. A cette fin,

la loi contraint l'employeur et le salarié à contribuer, tout au long de la vie active de ce dernier, à un fonds de retraite géré par l'Etat.

Dans la perspective d'une responsabilisation des citoyens face à leur avenir financier, les lois sur les régimes de rentes prévoient que le contribuable peut obtenir de la Régie des rentes du Québec un relevé de la masse monétaire accumulée et des conditions de son plan de pension. Les mêmes règles d'accès prévalent pour les régimes supplémentaires de rentes auxquels l'employeur ne verse aucune contribution.

On note à la lecture des lois et règlements de ce domaine que les personnes ayant accès à ces renseignements sont exclusivement les participants au régime à l'égard de leur dossier, ainsi que leurs mandataires dûment autorisés. Le Règlement général sur les régimes supplémentaires de rentes (R.R.Q., chap. R-17, r. 1) à son article 6, et le Règlement sur les prestations (R.R.Q., chap. R-9, r. 5) à son article 5 et le Règlement sur le régime de retraite de l'Hydro-Québec (R.R.Q., chap. H-5, r. 3) à son article 48, ne font pas état de l'accès des héritiers et successeurs à ce dossier, comme l'autorise la Loi sur l'accès:

> "94. Une demande de communication ou de rectification n'est recevable que si elle est faite par écrit par une personne physique justifiant de son identité à titre de personne concernée, à titre de représentant, d'héritier ou de successeur de cette dernière ou comme titulaire de l'autorité parentale.
>
> Elle est adressée au responsable de la protection des renseignements personnels au sein de l'organisme public.
>
> Si la demande est adressée à la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public, cette personne doit la transmettre avec diligence au responsable qu'elle a désigné en vertu de l'article 8, le cas échéant."

Une dérogation semble se justifier dans ce domaine où, il faut le rappeler, ce n'est pas aux héritiers ni aux successeurs d'un cotisant décédé que reviendra une part du fonds de pension. En dépit de la volonté testamentaire du défunt, le législateur a prévu que ce sont ses conjoints et enfants mineurs qui pourront bénéficier des prestations de rentes. Dès lors, il est cohérent et acceptable que ces seules personnes aient accès aux renseignements détenus sur le cotisant par la Régie.

La Commission recommande au gouvernement de maintenir le régime plus restrictif à l'égard des tiers que l'on retrouve dans les règlements précités relatifs aux régimes de rentes.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement le maintien des dispositions sectorielles qui prévoient un régime singulier d'accès des tiers aux renseignements sur les régimes de rentes. Ces dispositions devront s'appliquer "malgré l'article 94 de la Loi sur l'accès".

4.3 L'accès des tiers à des renseignements personnels de nature médicale

La Loi sur l'accès permet à une personne de consentir à ce que des tiers aient accès à des renseignements personnels qu'un organisme public détient sur elle. Par exemple, toute personne peut consentir à ce qu'une copie de son dossier d'employé d'un organisme public soit remise à son avocat. La Loi sur les services de santé et les services sociaux permet le même type de consentement au profit de tiers.

La Loi sur l'assurance-maladie par contre, en rendant confidentiels le diagnostic et la nature du service reçu par le bénéficiaire, rend impossible, à toutes fins pratiques, la transmission de ces informations aux tiers. Dans la mesure où la Commission accepte la suggestion de la Régie de l'assurance-maladie de maintenir l'article 64 alinéa 1 de la Loi sur l'assurance-maladie en y ajoutant une clause

"malgré la Loi sur l'accès" (voir chapitre 2, section 2.2), il va de soi que les tiers ne devraient pas non plus avoir accès à ces renseignements.

La Régie d'assurance-maladie a par ailleurs attiré l'attention de la Commission d'accès à l'information sur la problématique générale soulevée par l'obtention forcée d'un consentement aux fins de la communication à des tiers de renseignements sensibles. A titre d'exemple, le mémoire présenté à la Commission par la Régie cite le cas des contrats d'adhésion que les compagnies d'assurances font signer aux assurés. Ces contrats prévoient, pour la plupart, que l'assuré consent à la divulgation de son dossier médical. Le caractère libre et éclairé d'un tel consentement peut être mis en doute. A témoin, nous citerons cette clause-type qu'on retrouve dans un contrat d'assurance sur la vie:

> "J'autorise tout médecin, hôpital, clinique, compagnie d'assurance, bureau de renseignements médicaux ou autres organismes ou institutions détenant des renseignements à mon sujet ou au sujet d'un membre de ma famille, à fournir ces renseignements à une compagnie d'assurance x ou à ses réassureurs. Une photocopie de cette autorisation a la même valeur que l'original."

Le problème soulevé par la Régie ne peut être rejeté du revers de la main, bien qu'il ne relève pas du mandat de répertorier les dispositions inconciliables. Cette inquiétude qui concerne aussi les consentements requis par des organismes publics (aide-sociale, prêts et bourses...) devrait être abordée dans le cadre de la révision d'ensemble de la Loi sur l'accès, prévue à son article 179. La Commission d'accès à l'information s'engage donc, dès maintenant, à étudier à fond cette question des consentements "forcés" et à saisir au plus tôt le gouvernement des interventions qui s'imposent.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande

donc de maintenir l'article 64 alinéa 1 de la Loi sur l'assurance-maladie qui empêche le bénéficiaire ainsi que les tiers, d'avoir accès aux renseignements détenus par la Régie d'assurance-maladie du Québec relativement au diagnostic et aux services rendus à ce bénéficiaire.

5. Restrictions au droit de faire rectifier des renseignements personnels

Le droit de faire rectifier des renseignements personnels jugés incomplets, inexacts ou équivoques a été accordé aux citoyens. Leurs droits et attentes légitimes sont en effet susceptibles d'une dégradation lorsque les décisions de l'Administration sont fondées sur des données fausses ou partielles.

Ainsi, celui qui demande la rectification d'un renseignement peut facilement espérer, s'il obtient gain de cause, que la Cour supérieure ordonne à l'organisme de reconsidérer une décision déjà prise.

> "166. Une personne physique peut, si elle souffre préjudice de la decision d'un organisme public qui la concerne et si aucun autre recours ne lui est ouvert, demander à la Cour supérieure de prononcer la nullité de cette décision si celle-ci est fondée sur un renseignement nominatif inexact ou recueilli, conservé ou communiqué contrairement à la présente loi.
>
> Le tribunal prononce la nullité de la décision s'il est établi que l'inexactitude du renseignement ou l'incompatibilité avec la présente loi ne résulte pas du fait intentionnel de la personne concernée. L'organisme public peut toutefois faire rejeter la demande s'il établit que sa décision eût été maintenue même si une rectification du renseignement avait été faite en temps utile."

L'article 193 de la Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q., chap. R-9) nie, à toutes fins pratiques, ce droit à la rectification bien qu'il apparaisse, à première vue, que les données personnelles relatives à une cotisation sont des données objectives sujettes à ce droit:

> "193. Lorsqu'un cotisant n'est pas satisfait de l'état fourni, il peut demander à la Régie de les réexaminer.
>
> Les articles 186 à 190 s'appliquent mutadis mutandis à cette demande.
>
> Toutefois l'inscription au registre des gains fondée sur des renseignements obtenus au terme d'une entente conclue en vertu de l'article 211 ne peut être modifiée que conformément à cette entente."

Contrairement au domaine des opinions et de la subjectivité, où la Commission a déjà eu l'occasion d'affirmer que la Loi ne lui permettait pas de faire modifier le jugement porté par l'organisme sur une personne, le champ visé par l'article 89 de la Loi sur l'accès permet une contestation de la véracité des données nominatives:

> "89. Toute personne qui reçoit confirmation de l'existence dans un fichier d'un renseignement nominatif la concernant peut, s'il est inexact, incomplet ou équivoque, ou si sa collecte, sa communication ou sa conservation ne sont pas autorisées par la loi, exiger que le fichier soit rectifié."

Aussi, la Commission est d'avis que le droit à la rectification doit s'appliquer dans toute sa plénitude afin de permettre aux cotisants d'un régime de rentes de faire valoir leurs droits par la correction des renseignements personnels qui leur sont préjudiciables.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de voir à l'abrogation du dernier alinéa de l'article 193 de la Loi sur le régime de rentes du Québec qui nie le droit de rectification autrement reconnu par la Loi sur l'accès.

6. Procédures et modalités d'accès aux renseignements personnels

L'accès de la personne ou de ses représentants aux renseignements qui la concernent ne fait pas seulement l'objet d'une reconnaissance béate dans la Loi sur l'accès. Pour ne pas laisser au dépourvu le citoyen cherchant à faire exécuter son droit, une procédure rapide et efficace a été mise en place sous l'égide de la personne ayant la plus haute autorité dans l'organisme.

La mécanique d'accès à un dossier personnel pourra sembler exigeante pour le citoyen qui doit s'adresser par écrit au responsable de l'accès dans l'organisme et justifier de son identité. Mais il s'agit là d'une garantie de sécurité à l'avantage de l'individu. En parcourant les lois, on rencontre des dispositions législatives plus ou moins exigeantes que la Loi sur l'accès, ou encore des régimes fondés sur l'arbitraire des autorités.

Du point de vue de l'organisme aussi, la Loi est exigeante, car elle l'enjoint de répondre à la requête dans les vingt jours; à défaut, il est réputé avoir refusé. Le mécanisme de révision de ce refus par la Commission d'accès à l'information peut alors s'enclencher.

Tout comme pour les documents administratifs, quelques dispositions de nos lois et règlements prévoient par ailleurs une obligation de discrétion des fonctionnaires subalternes qui ne peuvent divulguer, de leur propre chef, les renseignements nominatifs. Ces obligations sont conformes à l'esprit, sinon à la lettre de la Loi sur l'accès

qui n'a pas remis en question l'autorité hiérarchique au sein des organismes. Cette Loi n'a pas non plus confié à tous les employés de l'Etat le pouvoir de diffuser l'information; c'est plutôt à l'autorité ultime dans l'organisme que revient la responsabilité de donner accès à des renseignements à l'aune des critères prévus dans la Loi sur l'accès. Nous jetterons ici un coup d'oeil sur ces dispositions qui, par leur caractère déclaratoire, pourraient possiblement freiner l'intérêt des citoyens à l'égard de leurs propres dossiers.

En dernier lieu, nous reparlerons des tarifs d'accès aux renseignements nominatifs que certaines lois imposent ou suggèrent aux organismes d'imposer, malgré le régime de gratuité prévu par la Loi sur l'accès.

6.1 Exigences particulières pour obtenir accès à son dossier

Pour des motifs en apparence louables, le Règlement sur les prestations édicté en vertu de la Loi sur le régime des rentes du Québec (R.R.Q., chap. R-9, r.5, article 5) oblige les cotisants qui veulent avoir accès à un état de leur fonds de pension, à fournir un affidavit avec leur demande. Le Règlement général sur les régimes supplémentaires de rentes (R.R.Q., chap. R-17, r. 1, article 6) prévoit la même exigence.

La Commission trouve cette exigence démesurée, sachant que le citoyen non averti sera souvent démuni face à cette procédure, ignorant les modalités à suivre et ne côtoyant pas de commissaires à l'assermentation. Elle est d'avis qu'une preuve d'identification est suffisante en l'occurrence, surtout que le caractère relativement peu sensible des renseignements détenus par la Régie doit être mis en perspective avec celui des dossiers médicaux pour lequel un affidavit n'est pas requis.

La Commission s'oppose aussi avec vigueur au maintien des régimes arbitraires où l'organisme détenteur a le loisir de donner accès à sa guise aux renseignements personnels qu'il détient.

Rien ne doit freiner le net progrès accompli par la Loi sur l'accès, offrant au citoyen l'assurance que sa

demande ne sera pas reportée aux Calendes grecques, ou qu'il n'aura pas à se perdre dans les dédales de l'Administration. Aussi, la Commission recommande au gouvernement l'abrogation des dispositions réglementaires mentionnées ci-haut qui, soit par l'exigence d'une procédure particulière, soit par l'imprécision des délais d'exécution du droit d'accès, réduisent les garanties offertes en ce sens par la Loi sur l'accès.

Recommandation

De manière à laisser la Loi sur l'accès s'appliquer à toute demande de renseignements personnels détenus par des organismes publics, la Commission d'accès à l'information invite le gouvernement à abroger les dispositions réglementaires mentionnées précédemment puisqu'elles établissent des procédures d'accès différentes de celles prévues dans la Loi sur l'accès.

La Commission a pris aussi connaissance de dispositions qui établissent un délai au-delà duquel la demande d'accès d'un citoyen à son dossier ou l'autorisation qu'il a donnée à des tiers d'en obtenir communication deviennent caduques:

> "33. Un renseignement confidentiel ne peut être communiqué plus de trois mois après le jour où la demande est reçue par la Régie."

La Régie d'assurance automobile du Québec a voulu rassurer la Commission d'accès à l'information: ce délai de trois mois, imposé par l'article 33 des Règles de preuve et de procédure applicables aux affaires pour lesquelles la Régie de l'assurance automobile a compétence (R.R.Q., chap. A-25, r. 9), n'a pour but que de garantir la validité de l'autorisation donnée à un tiers par la personne concernée. Dans ces circonstances qui témoignent d'un souci de protection de la vie privée, la Commission se doit d'encourager le maintien d'une telle disposition.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande donc au gouvernement de maintenir l'article 33 du règlement précité car, en définitive, cette mesure ne restreint pas le droit d'accès de la personne concernée à son dossier mais assure plutôt sa confidentialité à l'égard des tiers qui, illégitimement, voudraient profiter d'un consentement périmé pour obtenir accès à des renseignements personnels.

6.2 Obligation de discrétion des fonctionnaires

Dans le chapitre précédent, nous avons élaboré sur l'obligation de discrétion des fonctionnaires à l'égard des documents et informations dont ils peuvent prendre connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Le serment de discrétion que prêtaient hier les fonctionnaires est aujourd'hui transformé en une obligation statutaire. Celle-ci tire sa source de la doctrine de la responsabilité ministérielle, en vertu de laquelle seul le ministre est censé rendre compte devant l'Assemblée nationale de ce qui se passe dans l'Administration. Bien sûr, cette doctrine a évolué avec les âges et l'on peut dire que, du point de vue de l'information, la Loi sur l'accès l'a profondément modifiée.

En ce qui a trait aux renseignements personnels détenus par les organismes publics, on ne peut pas vraiment dire que l'obligation de discrétion des fonctionnaires tire son origine du parlementarisme britannique. C'est plutôt d'une manière indirecte que cette doctrine s'applique aux renseignements nominatifs, puisqu'ils sont contenus dans des documents de l'Administration.

En fait, il y a tout lieu de penser que c'est en raison d'une sensibilité aux droits des individus, et par conscience du fait que l'Etat collige de plus en plus de renseignements sensibles sur les personnes, que certaines lois renferment des dispositions réitérant explicitement l'obligation de confidentialité des fonctionnaires. Plus souvent qu'autrement, cette obligation s'adresse aux enquêteurs et inspecteurs mandatés par la loi pour surveiller les comportements des individus. Qui plus est, ces dispositions sont souvent assorties de mesures pénales sévères pour décourager les fuites intempestives d'informations.

Règle générale, ces régimes de répression n'exigent d'ailleurs aucune preuve d'intention. A titre d'exemple de ce type de disposition qui déclare l'obligation de discrétion des fonctionnaires, on citera l'article 21 de la Loi sur les allocations familiales (L.R.Q., chap. A-17):

> "21. Sous réserve de l'article 71 de la Loi sur le ministère du Revenu (chapitre M-31), les fonctionnaires et employés du gouvernement et de la Régie ainsi que les autres personnes participant à l'exécution de la présente loi ne doivent pas révéler, autrement que suivant l'article 308 du Code de procédure civile, un renseignement obtenu pour l'exécution de la présente loi."

La Commission a rencontré d'autres dispositions semblables dans les lois suivantes:

- Loi sur l'aide sociale (L.R.Q., chap. A-16), article 38;
- Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q., chap. A-29), article 64;
- Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., chap. A-25), article 70;
- Loi sur l'assurance-hospitalisation (L.R.Q., chap. A-28), article 12.

La Commission d'accès est consciente du fait que certains organismes publics qui détiennent des renseignements très sensibles exigent des garanties de discrétion de leurs fonctionnaires, sans lesquelles l'organisme risquerait de perdre à jamais sa crédibilité.

De plus, la Commission comprend que l'on tienne parfois à réitérer dans les lois sectorielles, la règle de confidentialité des renseignements personnels afin, si nécessaire, de prendre des mesures disciplinaires ou pénales

propres à décourager les fuites d'informations.

Au surplus, la Commission est consciente que le régime de répression prévu dans la Loi sur l'accès à cet égard, exige la preuve d'une intention coupable de la part des fonctionnaires ayant transmis illégalement des renseignements personnels à l'extérieur de l'organisme. Cette preuve n'étant pas toujours facile à étayer, il appert que ce régime ne puisse toujours suffire à décourager les velléités de divulgations illégales.

Par contre, la Commission ne voudrait pas que le libellé de ces dispositions laisse entendre que le droit d'accès de la personne concernée est suspendu dans les secteurs visés. Elle croit que de telles dispositions devraient s'appliquer "sous réserve de la Loi sur l'accès".

Recommandation

La Commission d'accès à l'information reconnaît le bien-fondé de certaines dispositions législatives qui réitèrent l'obligation de discrétion des fonctionnaires. Bien qu'elle ne voit pas la nécessité de telles dispositions dans tous les secteurs d'activité, la Commission ne s'oppose pas à leur maintien dans certaines lois sectorielles, notamment lorsque les organismes colligent des renseignements personnels sensibles. La Commission recommande cependant que ces dispositions s'appliquent "sous réserve de la Loi sur l'accès".

6.3 Les tarifs

Etant donné que les citoyens n'ont pas à encourir les coûts d'accès à des renseignements que, souvent malgré eux, l'Administration a colligés sur leur compte, le législateur a consacré la gratuité d'accès aux renseignements personnels.

La Commission d'accès appuie ce geste démocratique qui est amplement justifié par le fait qu'on ne saurait, par le détour d'une tarification, réprimer le droit des individus de connaître les renseignements que l'Etat détient sur eux, d'en constater la véracité et la pertinence et d'en

exiger, au besoin, la destruction.

A ce jour, il faut noter qu'aucun organisme ne s'est plaint auprès de la Commission du fardeau financier que représente ce type d'accès par la personne concernée. La Commission ose croire qu'il s'agit là d'un indice de l'appui des organismes à l'équité du régime de gratuité d'accès aux renseignements personnels.

Pour parachever la réforme entreprise, il sera cependant nécessaire de retirer de nos lois et règlements les dispositions qui prévoient des tarifs d'accès à des renseignements personnels ou qui octroient à l'autorité en place le pouvoir d'édicter un tel tarif. L'article 177 du Code de la sécurité routière (L.R.Q., chap. C-24.1) et le Règlement sur les droits à acquitter pour l'obtention de renseignements ou des documents sous la garde de la Régie de l'assurance automobile du Québec (R.R.Q., chap. C-24.1, Décret 1214-82, Supp. Vol. 1, p. 186, articles 1 à 3) devraient dans cette optique, être abrogés:

> "177. Le gouvernement détermine par règlement le montant des droits à acquitter pour l'obtention de renseignements ou de documents sous la garde de la Régie."
>
> "1. Le montant des droits à acquitter pour l'obtention de renseignements ou d'un document relatif au dossier d'une personne est de 5,00 $.
>
> (...)."

Il en va de même pour les dispositions législatives et réglementaires suivantes:

- Règlement sur l'immatriculation des véhicules automobiles (R.R.Q., chap. C-24, r. 16), article 116;
- Tarif des frais judiciaires devant le Tribunal de l'expropriation (R.R.Q., chap. E-24, r. 2), article 10;
- Règles de pratique et de régie de la Commission des transports (R.R.Q., chap. T-12, r. 14.1), article 115;

- Code de la sécurité routière (L.R.Q., chap. C-24.1), article 176;

- Règlement sur les droits à acquitter pour l'obtention de renseignements ou des documents sous la garde de la Régie de l'assurance automobile du Québec (R.R.Q., chap. C-24.1, Décret 1214-82, Supp. Vol. 1, p. 186), articles 1 à 3.

Recommandation

Tout compte fait, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de saisir l'Assemblée nationale du caractère inconciliable des dispositions législatives ou réglementaires qui font supporter aux citoyens le coût d'accès aux renseignements personnels détenus sur leur compte par des organismes publics.

7. Le pouvoir de révision d'un refus d'accès à des renseignements personnels

Le droit de faire réviser gratuitement par un tribunal indépendant le refus d'accès à un renseignement personnel constitue le point culminant de la réforme entreprise dans le sillage de la Commission Paré. Sans recours, le citoyen serait démuni face au refus de l'organisme, et contraint d'entamer des procédures judiciaires coûteuses ou de se satisfaire du refus plus ou moins motivé de l'organisme.

Cette procédure de révision n'est manifestement pas vaine, puisqu'au cours des dix-huit mois de son existence, la Commission d'accès à l'information a entendu plus d'une centaine de litiges mettant aux prises les organismes publics d'une part, et des citoyens cherchant à obtenir leur dossier personnel, d'autre part. Cette statistique ne tient pas compte non plus de l'effet persuasif d'un tel recours.

La Commission, de ce fait, a acquis une expérience certaine qui lui permet d'évaluer le droit d'accès du citoyen en tenant compte des aspirations légitimes de l'organisme. La jurisprudence établie par la Commmission est, elle aussi, garante d'une cohérence qui, tant pour les orga-

nismes que pour les individus, appelle souvent un règlement hors cour des litiges.

La Commission a constaté qu'avant même qu'elle soit mandatée par l'Assemblée nationale pour assurer cette fonction de vigilance à l'égard de l'accès à l'information mais aussi d'arbitre entre les parties, d'autres instances s'étaient vu conférer un pouvoir de révision semblable.

C'est tout d'abord le cas de la Commission des affaires sociales, à l'égard du dossier médical et du dossier social d'établissement: nous traiterons de cette question au chapitre suivant, à l'occasion d'une étude plus approfondie de l'accès à ce dossier.

Ce même tribunal administratif s'est vu conférer par la Loi sur les services de garde à l'enfance (L.R.Q., chap. S-4.1) le pouvoir de réviser les refus d'accès aux fichiers d'assiduité des enfants en garderie:

> "44. Le titulaire de l'autorité parentale à qui le titulaire d'un permis de service de garde en garderie, en jardin d'enfants ou en halte-garderie, une personne responsable d'un service de garde en milieu familial ou une commission scolaire ou une corporation de syndics qui fournit un service de garde en milieu scolaire refuse de donner accès à la fiche d'inscription et d'assiduité de son enfant ou refuse de donner la communication écrite ou verbale de cette fiche peut, par requête sommaire, s'adresser à la Commission des affaires sociales pour obtenir l'accès à cette fiche ou pour en obtenir communication, selon le cas."

La Commission d'accès à l'information ne croit pas qu'il soit utile de maintenir cette compétence séparée d'un autre tribunal sur un type de document particulier. En toute déférence pour la Commission des affaires sociales qui accomplit une tâche digne de mention, la Commission d'accès croit que le citoyen serait mieux servi si un seul tribunal

assumait la mission de déterminer l'accès à tous les documents et renseignements détenus par des organismes publics qui administrent des garderies. La Commission d'accès à l'information, rappelons-le, exerce déjà un pouvoir de réviser des refus d'accès aux autres documents et renseignements détenus par les organismes scolaires et municipaux gérant des garderies. Pour ces motifs, elle recommande au gouvernement de faire modifier l'article 44 de la Loi sur les services de garde à l'enfance afin de confier à la Commission d'accès le pouvoir de réviser les refus de communiquer les fiches d'assiduité des garderies publiques.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information invite donc le gouvernement à uniformiser la procédure de révision des refus d'accès à des renseignements personnels détenus par des organismes municipaux ou scolaires ayant mis sur pied des garderies. A cette fin, l'article 44 de la Loi sur les services de garde à l'enfance devrait être modifié pour confier à la Commission d'accès la juridiction sur les fiches d'assiduité en garderie publique.

CHAPITRE 3 LE DROIT D'ACCES DU CITOYEN A SON DOSSIER MEDICAL OU SOCIAL

1. Problématique

Depuis bientôt treize ans, dans le sillage de la Commission Castonguay-Nepveu, les citoyens qui reçoivent des soins médicaux ou des services sociaux dans un établissement public ont le droit de consulter leur dossier et d'en obtenir copie. Ce droit n'est cependant pas absolu. Il peut être nié à celui ou celle susceptible de subir un préjudice grave à sa santé du fait de la consultation. Les personnes atteintes de troubles psychologiques, bien sûr, sont les premières visées par cette restriction, mais il y a aussi les malades incurables, les personnes âgées, les jeunes, les sujets d'une thérapie familiale, etc. qui peuvent se voir refuser l'accès à leur dossier.

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels pour sa part, ne pose aucun frein au droit d'accès d'une personne à son dossier. Elle empêche cependant la révélation à cette personne de renseignements personnels concernant un tiers. D'aucune façon, cette loi ne considère qu'on puisse encourir un préjudice quelconque à consulter les renseignements qui nous sont personnels, d'où une très grande ouverture à l'accès, conjuguée au droit de faire corriger dans son dossier les renseignements qui seraient inexacts, incomplets ou équivoques.

Force nous est de constater que ces deux lois s'affrontent en regard du droit du bénéficiaire de prendre connaissance de son état de santé, ou encore de son droit de confronter le jugement des professionnels de la santé et des services sociaux.

A l'heure actuelle, la loi sectorielle de 1972 sur les services de santé et les services sociaux continue de s'appliquer, malgré son antériorité à la Loi sur l'accès. En octobre 1986, la loi sectorielle cessera d'avoir effet, à moins que le législateur n'intervienne pour maintenir ce régime d'accessibilité relative ou, à l'inverse, pour établir un droit d'accès élargi des personnes à leur dossier médical ou social. Ce droit existe déjà pour les autres dossiers de renseignements personnels détenus par des organismes pu-

blics.

La Commission d'accès à l'information a reçu le mandat de consulter les personnes intéressées par cette question et de faire rapport au gouvernement sur l'opportunité de modifier, de maintenir ou d'abroger le régime existant au profit du régime général d'accès prévu à la Loi sur l'accès. Consciente des implications fondamentales d'un tel choix et de ses répercussions sociales, médicales, politiques et éthiques, la Commission n'a pas voulu recommander quelque option au gouvernement, sans avoir véritablement tendu l'oreille à toutes les personnes et à tous les groupes intéressés à lui faire valoir les avantages et inconvénients d'une telle ouverture.

Cette consultation a, de surcroît, amené la Commission à faire le bilan d'une réforme qui, en plus d'une décennie, n'a manifestement pas produit les résultats escomptés. En fait, peu de gens ont, à ce jour, requis et obtenu accès à leur dossier médical ou social. Les divergences d'opinions exprimées devant la Commission sur l'opportunité même de maintenir ce droit d'accès en révèlent la précarité et expliquent ses difficultés d'implantation.

Croyant qu'il ne suffit pas de reconnaître formellement l'existence d'un droit pour le voir éclore et s'enraciner, la Commission d'accès à l'information, animée d'un préjugé en faveur de l'accès, a donc cherché les causes du malaise et tenté d'y apporter des solutions.

Nous tracerons ici un rapide portrait de l'histoire récente du dossier médical ou social chez nous, en nous demandant si les fonctions thérapeutiques et administratives qu'il remplit sont compatibles avec la mission d'information que plusieurs attendent de lui. Dans l'affirmative, nous nous demanderons si le régime actuellement en place permet d'accomplir cette tâche adéquatement.

Ensuite, nous ferons le point sur les limites du droit d'accès au dossier de bénéficiaires et exposerons les principaux arguments des défenseurs d'un accès sans limite, puis ceux des opposants à cette mesure, en nous inspirant des commentaires reçus dans le cadre des audiences publiques. La question du préjudice grave à la santé comme motif de refus d'accès au dossier sera donc au coeur de ce chapitre.

Enfin, nous aborderons la question de l'accès de

la personne concernée aux renseignements fournis sur elle par des tiers, à l'occasion d'entrevues médicales ou sociales, notamment dans le domaine psychiatrique.

La Commission profite de l'occasion qui lui est donnée pour saisir le gouvernement des difficultés rencontrées par les citoyens qui veulent prendre connaissance de leur dossier médical ou social. A la lumière des représentations qui lui ont été soumises, elle formule des recommandations pour remédier à cette situation.

2. La raison d'être des dossiers de bénéficiaires

2.1 Le dossier médical

Traditionnellement, les médecins ont tenu un relevé de santé du traitement de leur patient sous la forme d'un dossier personnalisé appelé "dossier médical". Ce dossier de santé servait d'aide-mémoire, à l'usage exclusif du médecin de famille, lequel y rassemblait les quelques renseignements médicaux ou pharmaceutiques nécessaires à l'exercice de sa fonction. Cet outil de travail pouvait comprendre non seulement des constatations médicales (diagnostics et pronostics), mais aussi des résultats d'épreuves de laboratoire et de radiologie, l'opinion des confrères consultés, des impressions, commentaires et réflexions sur le comportement du patient, son environnement social et économique et ce, sans toujours élaborer les raisons qui les justifiaient.

Ces notes subjectives, souvent rédigées dans un style abrégé, pouvaient s'avérer utiles au médecin confident, appelé à régler des problèmes familiaux et sociaux, tout en permettant de caractériser la personnalité du patient, et de mieux juger de l'objectivité des symptômes rapportés.

Tout naturellement, le médecin considérait le dossier médical comme étant sa propriété, et la question d'accès du patient à ces notes ne se posait même pas. On comprend d'ailleurs que le médecin ait été plutôt réticent à divulguer le contenu de ce dossier improvisé, étant donné les risques de mauvaises interprétations qui pouvaient en résulter.

Au cours des quinze dernières années cependant, la

pratique médicale a été modifiée de fond en comble par l'instauration, bien sûr, des régimes d'assurance-maladie et d'assurance-hospitalisation, mais aussi par la mise sur pied d'un réseau public d'établissements de santé et de services sociaux. En 1972, la Loi sur les services de santé et les services sociaux a concrétisé, sur le plan organisationnel, la réforme appelée par la Commission Castonguay-Nepveu, et a mis en place des organismes publics locaux, régionaux et centraux de soins et de services, auxquels se sont greffés les centres hospitaliers, les centres d'accueil et les C.L.S.C. Dans ces organismes à la taille et aux fonctions diverses, oeuvrent aujourd'hui de nombreux professionnels de la santé qui, en plus des médecins, sont appelés à examiner et à traiter les malades physiques et mentaux, les personnes âgées, les enfants en difficulté d'apprentissage, les familles dans le besoin, etc..

Avec le temps donc, mais surtout en raison d'un nouveau contexte, le dossier médical "aide-mémoire du médecin", s'est transformé en un dossier multidisciplinaire, utile à tous les intervenants d'un établissement ou d'un réseau. On y trouve désormais des informations administratives, diététiques, psychologiques et sociales, en plus des renseignements médicaux usuels. Concurremment, la part subjective des informations insérées par le médecin s'y est invraisemblablement estompée, en raison du caractère sporadique et varié des interventions.

La principale raison de consigner des renseignements au dossier d'un patient est d'abord qu'il doit permettre au personnel hospitalier d'examiner, de soigner et de porter un jugement sur la santé du bénéficiaire, tout au long du traitement. Dans cette foulée, il importe de garder une trace du passé médical du patient et d'inscrire au jour le jour les renseignements utiles aux nombreux intervenants.

On ne peut à ce sujet ignorer le fait que la fonction clinique du dossier médical a des incidences légales. Le relevé médical devient donc, dans ce contexte, une obligation professionnelle des médecins oeuvrant dans le milieu hospitalier. Et plus particulièrement dans le domaine psychiatrique, le dossier servira de preuve judiciaire pour déterminer l'opportunité d'une cure fermée.

Dans le même ordre d'idée, le dossier médical est le principal outil d'analyse de la qualité des soins pour les comités internes de l'établissement (les conseils des

médecins, dentistes et pharmaciens) (voir chapitre 2, section 3.1.1), comme pour les corporations professionnelles, dans le cadre de leur mandat d'inspection professionnelle.

D'autre part, beaucoup d'établissements de santé ont une mission d'éducation et de recherche. Le dossier médical est alors un instrument précieux d'apprentissage ou d'expérimentation (voir chapitre 2, section 1.6).

Qu'en est-il du patient dans tout cela? La transformation du dossier médical "outil de travail du médecin" en dossier médical "recueil des renseignements concernant un patient" n'invite-t-elle pas à considérer de plus en plus ce patient comme premier intéressé à consulter son dossier? Si la fonction du dossier médical est d'abord et avant tout thérapeutique, sa raison d'être n'en est pas moins l'individu lui-même, le bénéficiaire qui a droit d'obtenir des soins. Aussi, n'est-on pas en droit de se demander si les fonctions traditionnelles et contemporaines du dossier médical, reliées à la dispensation de soins, ne sont pas nécessairement complémentaires à la fonction informative du dossier à l'égard du patient.

Toutes ces questions ont fait l'objet d'une prise de conscience lors de la réforme de 1972 et, dans certains cas, ont donné lieu à des mesures législatives précises. Nous sommes appelés aujourd'hui à nous demander quel chemin a été parcouru à ce jour, et quelle distance il reste à franchir pour concilier les intérêts de chacun à prendre connaissance du dossier médical.

2.2 Le dossier social

Bien que l'établissement de normes précises dans l'exercice des professions soit chez nous relativement récent, les intervenants du bien-être social d'hier avaient déjà le souci d'assurer la continuité des services offerts aux bénéficiaires, et colligaient un dossier sur leur "client". La réforme des services de santé et des services sociaux n'a fait que normaliser et renforcer cette pratique de tenir à jour un dossier, pour mieux cerner le profil et les besoins des personnes et de leurs familles.

Dans la même logique que celle énoncée plus tôt pour le dossier médical et vraisemblablement avant lui, le

dossier social est devenu un dossier de travail multidisciplinaire transféré d'un professionnel à l'autre, voire d'une institution à l'autre, selon les ressources disponibles. Dans un domaine où l'aide apportée est généralement de longue durée, l'obligation de compétence des travailleurs sociaux, psychologues, éducateurs spécialisés et thérapeutes a toujours été reliée à l'établissement d'un dossier social fidèle, permettant de situer le professionnel dans un continuum d'interventions multiples. En découle d'ailleurs une réglementation de plus en plus précise sur ce que ce dossier doit contenir.

Au-delà de sa fonction administrative qui s'apparente nettement à celle du dossier médical d'établissement, le dossier social vise d'abord et avant tout l'évaluation psycho-sociale du bénéficiaire, suivie de notes d'évolution. Y sont joints, au besoin, les rapports de consultation des médecins, psychologues et psychiatres. Si l'histoire du cas y est généralement le pivot central de l'intervention institutionnelle et intra-institutionnelle, elle doit être la plus complète possible. Les informations sur la famille, le travail, la vie sociale du bénéficiaire sont donc nombreuses, détaillées par des témoignages des proches ou des professionnels déjà impliqués.

En plus de faire l'objet de fréquents transferts de renseignements entre organismes et professionnels, le dossier social est consulté sur une base ponctuelle par des étudiants en service social et des stagiaires, ainsi que par des chercheurs. Quant aux autres fonctions du dossier social, elles sont sensiblement du même ordre que celles répertoriées pour le dossier médical: inspection des corporations professionnelles, vérification administrative au sein de l'organisme et de l'établissement et, le cas échéant, poursuites judiciaires.

Là encore, il faut constater que l'utilisation traditionnelle et contemporaine du dossier social n'a véritablement pas pour mission d'informer le bénéficiaire. La Loi sur les services de santé et les services sociaux a certes modifié les règles, dans la perspective d'un droit à l'information qui complèterait le droit aux bons soins. Hélas, il faut reconnaître que le bénéficiaire se trouve encore à la périphérie des préoccupations d'information, comme en témoignent l'hermétisme du langage utilisé pour composer ce dossier et les réticences fréquentes des services sociaux à y donner accès.

2.3 Le dossier d'établissement: un outil d'information pour le bénéficiaire?

L'obligation du médecin de renseigner son patient sur l'état de sa santé et sur les conséquences d'une intervention thérapeutique est ancrée dans notre droit civil. Son corollaire, le droit d'accès du bénéficiaire à son dossier, est plus récent. Il avait cependant été reconnu par la jurisprudence, depuis les années 1950, avant d'être consacre par le législateur dans l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux:

> "7. Sont confidentiels les dossiers médicaux des bénéficiaires dans un établissement. Nul ne peut en donner ou recevoir communication écrite ou verbale ou y avoir autrement accès, même aux fins d'une enquête, si ce n'est avec l'autorisation expresse ou explicite du bénéficiaire, ou encore sur l'ordre du tribunal ou du coroner dans l'exercice de ses fonctions ou dans les autres cas prévus par la loi ou les règlements. Il en est de même des dossiers des bénéficiaires qui reçoivent des services sociaux d'un établissement.
> Toutefois un professionnel peut prendre connaissance d'un tel dossier pour fins d'étude, d'enseignement ou de recherche, avec l'autorisation du directeur des services professionnels de l'établissement qui a la garde du dossier et, faute d'un tel directeur, avec l'autorisation du directeur général.
> Un bénéficiaire à qui l'établissement interdit l'accès à son dossier ou refuse de lui en donner la communication écrite ou verbale peut, par requête sommaire, s'adresser à un juge de la Cour supérieure, de

> la Cour provinciale, de la Cour de la session du tribunal de la jeunesse ou à la Commission pour obtenir l'accès à celui-ci ou pour en obtenir communication, selon le cas.
> Le juge ordonne à cet établissement de donner à ce bénéficiaire l'accès à son dossier et de lui en donner communication, selon le cas, à moins qu'il ne soit d'avis qu'il serait gravement préjudiciable à la santé de ce bénéficiaire de prendre connaissance de son dossier.
> Un bénéficiaire a droit d'obtenir que l'établissement fasse parvenir à un autre établissement ou à un médecin ou dentiste qu'il désigne une copie, un extrait ou un résumé de son dossier, conformément aux règlements."

On constate donc la reconnaissance implicite d'une règle générale d'accès au dossier médical ou social, assortie d'une exception: le préjudice grave à la santé. Cette règle générale d'accès ne fait par contre l'objet ni d'une explicitation, ni d'une réglementation particulière qui établirait un véritable droit du patient à l'information, au sens large du terme.

La Loi a énoncé le droit d'accès au dossier, mais elle n'a manifestement pas changé le statut de ce dossier pour en faire un moyen d'informer le bénéficiaire sur sa santé ou sa situation sociale. Aucune norme de rédaction n'a été libellée pour contraindre les professionnels de la santé et des services sociaux à écrire de manière à être compris par le bénéficiaire. Même en possession de photocopies de son dossier, le patient saura-t-il déceler le sens des abréviations, des hiéroglyphes et des phrases latines qui s'y trouvent? Et que dire d'un droit d'accès qui ne s'accompagne pas d'un droit d'avoir des explications?

Le premier argument invoqué pour justifier une réserve au droit d'accès du bénéficiaire à son dossier, est que ce document n'est pas conçu ni rédigé pour les profanes, mais bien à l'intention des autres professionnels, d'où son langage technique parfois ésotérique. En fait, la forme mê-

me du dossier risquerait, selon certains, de troubler indûment le patient, et de lui faire appréhender le pire. Les nombreux tests de routine effectués pour exclure certains diagnostics pourraient par exemple être perçus par le patient comme l'indice d'une maladie grave, quand en réalité, ils n'ont pour but que de confirmer son inexistence.

Appuyant cette thèse avec conviction, l'Association des hôpitaux du Québec croit que le dossier d'un bénéficiaire ne doit pas lui être présenté comme un instrument privilégié d'information. Elle approuve même, en définitive, que ce document soit rédigé en langage hermétique de manière à offrir aux intervenants professionnels et administratifs auxquels il est destiné, un maximum d'informations dans un minimum d'espace. Avoir pour objectif la constitution d'un dossier comme outil d'information externe compromettrait, selon les centres hospitaliers, les objectifs préétablis pour ce dossier et risquerait d'en détourner le sens.

Dans cette ligne de pensée, on prétend que la condition physique du patient est indubitablement liée à son psychisme et que toute situation qui l'alarmerait indûment ou l'empêcherait de croire avec optimisme à son rétablissement, aurait un effet sur sa santé.

A long terme, la reconnaissance de l'accès du patient ou du bénéficiaire à son dossier mènerait les intervenants médicaux ou sociaux à réduire au minimum les mentions au dossier. Cette réticence et cette parcimonie évacueraient du dossier les opinions subjectives et les pronostics, les professionnels craignant les représailles judiciaires. Ils n'y insèreraient plus que les éléments les plus certains, ayant toujours à l'esprit l'interprétation erronée que pourrait en faire le bénéficiaire. Le reste serait immanquablement communiqué oralement, avec les risques de perte et de perversion de l'information que cela entraîne.

Certains sont d'avis que la mise en oeuvre tous azimuts du droit d'accès au dossier entraînerait la confection de dossiers médicaux et sociaux parallèles où les médecins, psychiatres, travailleurs sociaux et psychologues inscriraient leurs véritables diagnostics et leurs commentaires subjectifs.

A l'argument selon lequel les professionnels ne rédigent pas le dossier à l'intention des individus concer-

nés, les tenants de l'accès rétorquent que l'exercice soutenu et généralisé du droit d'accès encourage à court terme les thérapeutes à inscrire au dossier plus de détails compréhensibles par le bénéficiaire. De même, ils sont d'avis qu'aucun professionnel compétent n'omettra d'inscrire quelque renseignement pertinent au dossier, au motif que le bénéficiaire y aura éventuellement accès.

Les infirmières québécoises partagent ce point de vue. Elles croient même qu'il est grand temps que les professionnels de la santé repensent cet aspect de leur pratique afin d'adapter leur langage au destinataire principal des soins et des services, le patient. Relançant une situation qu'elles jugent déplorable, les associations d'infirmières sont aussi d'avis qu'il est du devoir des professionnels oeuvrant en multidisciplinarité, de s'assurer que le bénéficiaire comprend la nature de son mal et le plan de thérapie mis en place pour y remédier. Lorsque la situation du patient atteint un haut degré de complexité, il est encore plus important, d'après elles, que l'expertise de l'équipe de soins soit mise à la disposition de celui ou celle qui veut savoir et comprendre son propre cas.

Au-delà de cette divergence de vue entre les divers intervenants du milieu de la santé sur la destination du dossier, les nombreux mouvements et associations de bénéficiaires qui ont pris part à la consultation, ont été unanimes à constater que, malgré le libellé de la loi de 1972, le droit d'accès aux dossiers médical ou social n'est pas véritablement acquis chez nous. Est-ce parce que ce droit est suspendu au veto du médecin traitant? Est-ce parce qu'aucun encouragement n'est donné à sa mise en oeuvre ou parce que le bénéficiaire lui-même craint quelques représailles à requérir l'accès à son dossier? A moins que ce ne soit l'absence de structure ou de procédure favorisant cet accès?

La Commission ne peut faire écho à ceux qui prétendent que l'accès au dossier n'intéresse pas les bénéficiaires ou sinon, un petit nombre d'entre eux. Les nombreuses interventions reçues de groupes représentatifs, dans le cadre de cette consultation, infirment cette thèse et révèlent plutôt un désir de savoir, de prendre connaissance de ce dossier. A cette aspiration est cependant lié un malaise des citoyens face à un droit qui n'a pas su s'enraciner dans nos moeurs.

Treize années se sont écoulées depuis l'adoption

de l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, laquelle consacrait le droit d'accès à son dossier pour la première fois. Doit-on se surprendre du peu d'empressement des personnes concernées qui, dans une proportion de 68%, ne connaissent même pas l'existence d'un tel dossier? (sondage effectué pour la revue Contact, par Lilianne Gagnon-Gauthier, A.M.A., avril 1980).

Pour remédier à cette "carence d'informations sur l'information disponible", la Commission croit qu'à tout le moins, le droit d'accès au bénéficiaire à son dossier médical ou social devrait être affirmé en toutes lettres dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

On aura beau claironner le droit d'accès du bénéficiaire à son dossier, encore faudrait-t-il qu'une procédure rapide et efficace vienne conforter ce droit. Le symptôme premier du système actuel d'accès au dossier d'établissement, c'est que le citoyen qui demande accès à son dossier doit nécessairement compter sur la bonne volonté de son médecin traitant, du directeur des services professionnels ou des autorités de l'établissement.

Rien dans la loi de 1972 ne prévoit un quelconque mécanisme d'accès au dossier médical ou social: aucun responsable n'est désigné, aucun délai de réponse à une demande n'est prescrit. Au surplus, le bénéficiaire auquel un refus est obtempéré n'est même pas averti de la possibilité d'en appeler de cette décision devant la Commission des affaires sociales.

Le pivot de la réforme enclenchée en 1982 par la Loi sur l'accès, c'est justement la mise en place d'une procédure simple, efficace et rapide d'accès. Le demandeur a des droits et des obligations précis lorsqu'il formule sa demande; l'organisme aussi lorsqu'il doit y répondre. Par exemple, ce dernier a vingt jours pour agréer à la requête d'accès. Et, en cas de refus, l'organisme doit spécifiquement mentionner au demandeur qu'il peut faire réviser cette décision par la Commission d'accès.

La comparaison de ce régime avec le texte laconique de l'article 7 de la Loi sur les services de santé, de même que les doléances reçues à ce sujet, convainquent la Commission du net avantage apporté par la réforme de 1982. Qui plus est, la Commission est certaine que l'assujettissement du dossier médical ou social à ces garanties procédurales, aurait tôt fait de transformer une apparence de droit

en véritable droit d'accès dans ce domaine. Aussi, la Commission recommande au gouvernement d'indiquer explicitement dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux que le droit du bénéficiaire à son dossier s'exerce "conformément à la Loi sur l'accès".

Un tempéremment doit être apporté à l'assujettissement du dossier de bénéficiaires à la Loi sur l'accès. A l'heure actuelle, seul l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux détermine le régime d'accès applicable au dossier médical ou social d'établissement. Aussi, la seule exception que peut actuellement invoquer un établissement pour refuser l'accès du bénéficiaire à son dossier, demeure le préjudice grave à la santé dont nous traiterons à la section suivante.

La Loi sur l'accès, pour sa part, prévoit plusieurs exceptions à la règle générale d'accès, exceptions qui s'appliquent aux dossiers personnels via son article 87:

> "87. Un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant, dans la mesure où la communication de cette information révélerait un renseignement dont la communication doit ou peut être refusée en vertu de la section II du chapitre II."

A titre d'exemple, la Loi sur l'accès permet à un organisme public de refuser l'accès d'une personne aux analyses, avis et recommandations contenues à son dossier, lorsque le processus décisionnel fondé sur ces documents n'est pas achevé. L'application intégrale de la Loi sur l'accès au dossier médical ou social pourrait donc éventuellement permettre la rétention de renseignements contenus dans ce dossier jusqu'à la prise de décision finale.

Nous l'avons déjà dit, la Loi sur l'accès n'a pas pour but de réduire le droit d'accès au dossier personnel existant avant son entrée en vigueur. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 171 (2°) de la Loi sur l'accès.

De plus, le dossier médical ou social est un docu-

ment dont l'existence est liée au bien-être et à l'information du patient, non pas à la prise de décision administrative. L'application des exceptions de la Loi sur l'accès en l'occurrence semble donc inappropriée. C'est pourquoi la Commission d'accès recommande au gouvernement d'énoncer explicitement que le droit d'accès du bénéficiaire à son dossier s'applique "malgré l'article 87 de la Loi sur l'accès".

Dans un même ordre d'idées, c'est-à-dire pour favoriser l'expression de ce droit méconnu, la Loi sur les services de santé et les services sociaux devrait prévoir que les professionnels de ce secteur doivent prêter assistance aux personnes qui manifestent le désir de consulter leur dossier. Une telle assistance devrait suppléer à la réserve, voire à la gêne, que d'aucuns ressentent à l'endroit de leurs thérapeutes. Car, en définitive, on ne doit pas oublier que la situation du malade ou du prestataire de services sociaux, en est une de constante insécurité.

Enfin, la Commission souscrit à la proposition avancée par les associations de médecins, d'infirmières et de bénéficiaires selon laquelle un soutien professionnel devrait être assuré à la personne non avertie qui demande accès à son dossier. Cette aide multidisciplinaire qui devrait faire l'objet d'une mention législative spécifique, apaisera, croyons-nous, les craintes de certains sur les conséquences néfastes d'une interprétation faussée des données médicales.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement que soit explicitement déclaré dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux le droit d'accès du bénéficiaire à son dossier médical et social, conformément à la Loi sur l'accès. L'article 87 de la Loi sur l'accès ne s'appliquera cependant pas à ce dossier.

De plus, afin de faciliter l'expression de ce droit, les professionnels oeuvrant dans un établissement, devront prêter assistance à ceux et celles qui manifestent le désir de consulter leur dossier. Enfin, le droit d'accès devrait être assorti d'un soutien professionnel afin d'éviter tout risque de mésinterprétation et ainsi permettre une meilleure compréhension de son cas par le demandeur.

3. Le préjudice grave à la santé résultant de la consultation du dossier médical ou social

L'exception à la règle générale d'accès est au coeur même de la présente consultation, car au-delà des empêchements techniques, administratifs, historiques et culturels à l'exercice d'un droit à l'information, elle constitue une forme de discrimination. Tous ont droit d'accès à leur dossier de bénéficiaire dans un établissement, bien qu'ils ne soient pas toujours satisfaits de la consultation; d'autres n'ont pas ce droit, au motif qu'ils en subiraient un préjudice grave...

Il est difficile d'affirmer que cette restriction a été invoquée à de nombreuses reprises à ce jour. D'une part, la Commission des affaires sociales, le tribunal administratif spécialisé dans ce domaine, a été saisie de quelques dizaines de cas de refus depuis 1972. Les tribunaux de droit commun ont aussi eu à rendre quelques décisions en la matière. Toutefois, on ne peut se limiter à cet exercice comptable pour tracer le portrait de la situation. Il est notoire dans bien des milieux, notamment chez les avocats, qu'il est préférable d'avoir l'appui d'un médecin traitant avant de se présenter devant le tribunal. Sinon, les chances de se voir reconnaître l'accès, face à un médecin ou à un établissement qui invoque le préjudice grave, sont minces. Les arrêts de la Commission des affaires sociales citent d'ailleurs l'opinion des médecins consultants pour justifier la rétention du dossier.

D'autre part, on reste songeur devant les résultats d'un sondage Contact de 1980 où 21% du public en général, et 25% du personnel hospitalier ayant demandé accès à leur dossier, ont essuyé un refus. L'échantillon était pourtant respectivement composé de 272 citoyens et 91 travailleurs hospitaliers seulement. Dans ce contexte, on est porté à penser que de nombreux refus d'accès n'ont jamais fait l'objet d'un recours en révision.

C'est dans le cas des malades atteints de troubles psychiatriques que la controverse sur l'opportunité d'assurer un droit d'accès absolu au dossier du bénéficiaire est la plus vive.

Le dossier psychiatrique est vraisemblablement un document délicat qui analyse le caractère de l'individu, la nature et la structure de sa personnalité et partant, qui constitue un jugement sur cette personne. De plus, ce dossier renferme des notes de comportement touchant les sphères les plus intimes de la personnalité du malade, sa sexualité par exemple, et les relations parents-enfants.

La profession médicale s'est dite convaincue que les personnes atteintes de troubles psychiatriques peuvent voir leur mal aggravé, dans certains cas, par la prise de connaissance de leur dossier. La Fédération des médecins spécialistes du Québec a soulevé devant la Commission le cas du malade dépressif paranoïde pour qui la consultation pourrait entraîner une dépression grave ou même suicidaire.

D'autre part, les médecins, psychiatres surtout, considèrent que l'état même du patient ne le prédispose pas à prendre connaissance de son dossier. Le dommage causé par la lecture de celui-ci pourrait, semble-t-il, compromettre la thérapie même. Le psychiatre prescrivant un traitement à long terme pourrait voir son intervention réduite à néant par le découragement du patient devant la perspective éloignée de guérison.

En ce qui a trait aux personnes souffrant de paranoïa, le discours médical traditionnel veut que ceux-ci ont une capacité singulière à mémoriser tous les propos négatifs à leur endroit et à les amplifier. Dans un contexte d'accès au dossier, le personnel médical et le personnel de soutien des établissements, par crainte de voir le patient exercer sur eux des représailles, cesseront de consigner au dossier leurs véritables observations. Plus le dossier sera dépouillé, plus le traitement sera stérile.

A l'encontre de cette position, les regroupements d'infirmières présents aux audiences publiques de la Commission, demeurent perplexes face à cette notion de préjudice grave qu'ils jugent tout à fait subjective. L'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, entre autres, se demande si cette limite n'est pas une solution de facilité face à la responsabilité d'informer le bénéficiaire. Pour sa part, l'Ordre privilégie un droit d'accès sans restriction, où l'équipe interdisciplinaire est responsable des mesures susceptibles d'aider l'individu à comprendre, à faire face et à vivre avec l'information qu'il reçoit. Plus encore, la Fédération des syndicats professionnels des infirmières et infirmiers du Québec, considère que les arguments

invoqués au soutien du maintien du critère du préjudice grave, à savoir le bris de la relation thérapeutique, la source d'inquiétude et les effets négatifs sur la santé, ne sont pas légitimes et qu'ils occultent en fait une forme de corporatisme médical.

L'Association canadienne pour la santé mentale (section du Québec) quant à elle, constate que l'existence de ce motif de refus, en plus de ne pas être fondé, a un effet stigmatisant pour l'ensemble des citoyens intéressés par leur dossier. L'Association regroupe ces conséquences négatives sous trois aspects distincts: premièrement, des conséquences émotives en découlent puisque c'est le bénéficiaire qui doit prouver qu'il est sain d'esprit; deuxièmement, des conséquences économiques étant donné que tout recours en révision implique des frais et enfin, des conséquences légales, liées aux difficultés de faire valoir son point de vue dans un contexte judiciaire ou quasi-judiciaire.

Pour les groupes de défense des droits des personnes atteintes de maladie mentale, l'accès du bénéficiaire à son dossier s'inscrit dans une démarche de responsabilisation du malade mental. Cette information incite le patient à une meilleure hygiène de vie; elle l'encourage à prendre des mesures de prévention et à favoriser une prise en charge plus active du processus de santé. Qui plus est, l'accès aura nécessairement un effet bénéfique sur la relation patient-médecin.

Certains membres de ces regroupements entendus par la Commission d'accès ont insisté sur l'importance que peut revêtir le droit d'accès à son dossier pour celui ou celle qui a perdu contact pendant quelque temps avec la réalité. Souvent, le document qui résume le comportement de l'individu pendant quelques jours, un mois, une année, est le seul lien rétrospectif avec la réalité, devant lui permettre de combler le hiatus entre hier et aujourd'hui. De quel droit, demandent ces intervenants, peut-on refuser à quelqu'un le droit de savoir ce qui s'est passé durant tout ce temps?

Enfin, c'est avec consternation que la Commission a appris l'usage détourné du motif du préjudice grave qu'on pouvait faire à l'occasion. Le Regroupement des parents pour déficients mentaux du Québec, un organisme créé pour défendre et promouvoir les droits et intérêts des enfants atteints d'un handicap intellectuel, a témoigné du fait que les centres d'accueil refusaient parfois aux parents l'accès au dossier social de leur enfant déficient en invoquant un

quelconque préjudice à la santé des parents! Ceux-ci, semble-t-il, pourraient subir un choc d'apprendre les résultats de l'évaluation intellectuelle et psychologique de leur enfant... Pourtant, ont fait valoir ces intervenants, il est impérieux que les parents puissent prendre connaissance de ce dossier constitué depuis la naissance de leur enfant dans les centres de stimulation précoce. En particulier, au moment où celui-ci atteint l'âge scolaire, son dossier médical et social servira aux administrations scolaires pour déterminer l'intégration de l'enfant. A l'heure actuelle, les parents n'ont même pas accès à ces données qui déterminent l'avenir de leur enfant!

Le corps médical croit qu'en plus de certains malades psychiatriques, les malades incurables ne devraient pas avoir accès à leur dossier en tout temps. En l'occurrence d'un pronostic fatal, les médecins reconnaissent le droit du patient d'être informé de son état, mais considèrent que le moment ou la façon dont l'information est transmise peuvent nuire à l'état du patient. Dans la mesure où l'information adéquate et le soutien nécessaire sont fournis à l'individu, nul ne saurait s'opposer à cette forme plus attentionnée d'accès.

La Commission n'accepte pas cependant qu'on considère le patient comme un objet. L'établissement, comme les thérapeutes, doivent respecter sa dignité de personne et lui laisser l'exercice de sa liberté. Tout comme avant d'entreprendre une intervention, le médecin est tenu d'obtenir le consentement du patient et de lui fournir l'information suffisante pour lui permettre d'exprimer une volonté consciente de subir cette intervention, le thérapeute doit lui faire part du caractère incurable de sa maladie s'il le lui demande. Aussi, la Commission est-elle d'avis que seule une attitude paternaliste peut expliquer, dans les circonstances, un refus d'accès à l'information; elle ne le justifie cependant jamais. D'ailleurs, la Commission ne croit pas que l'exception du préjudice grave à la santé que l'on retrouve à l'heure actuelle dans l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ait été libellée pour cautionner une telle attitude.

Au terme de son analyse et de sa réflexion, la Commission constate l'existence d'un profond malaise dû à l'élasticité de la notion de préjudice grave et aux abus qu'elle a cautionnés. La Commission ne rejette pas l'hypothèse selon laquelle une personne peut subir des conséquences physiques ou mentales graves du fait de la consultation

de son dossier. Elle croit qu'il faut faire confiance aux médecins qui, responsables au premier chef de la santé de leurs patients, lui ont affirmé qu'exceptionnellement de tels cas pouvaient se présenter. A ces rares occasions, l'établissement, par la voix de son responsable de l'accès, devrait pouvoir déterminer le moment propice de la transmission de certaines informations plus dommageables.

A ce propos, la Commission est convaincue que l'obligation de soutien professionnel à l'accès au dossier qu'elle suggère au gouvernement d'imposer, réduira considérablement les risques de traumatismes appréhendés par le corps médical.

La reconnaissance d'un tempérament au droit d'accès au dossier médical ou social devrait donc être inscrite dans la Loi sur l'accès. A la lecture de cet unique code de l'information, les citoyens pourront désormais connaître tous les paramètres du droit d'accès à leur dossier médical ou social. Les intervenants du domaine des affaires sociales appelés à répondre à une demande d'accès, y verront aussi l'avantage de ne pas avoir à interpréter plusieurs lois pour connaître leurs droits et obligations. Une disposition législative en ces termes devrait donc être ajoutée au chapitre III de la Loi sur l'accès:

> "88.1 Un établissement de santé ou de services sociaux peut refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsqu'il en résulterait vraisemblablement un préjudice grave pour la santé physique ou mentale de cette personne.
>
> Dans ce cas, l'organisme détermine le moment propice pour communiquer ces renseignements."

Recommandation

La Commission d'accès à l'information invite donc le gouvernement à retrancher de l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, les dispositions relatives au préjudice grave à la santé comme motif de refus à un dossier médical ou social d'établissement.

La Commission croit toutefois qu'une disposition devrait être ajoutée au chapitre III de la Loi sur l'accès pour permettre aux organismes de santé ou de services sociaux de refuser momentanément à la personne concernée l'accès à son dossier médical ou social. Un tel refus devrait être fondé sur la vraisemblance d'un préjudice grave pour la santé physique ou mentale de cette personne.

En guise d'exemple, la Commission suggère au gouvernement l'adoption d'une disposition dont le libellé pourrait être:

> "88.1 Un établissement de santé ou de services sociaux peut refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsqu'il en résulterait vraisemblablement un préjudice grave pour la santé physique ou mentale de cette personne.
>
> Dans ce cas, l'organisme détermine le moment propice pour communiquer ces renseignements."

4. <u>Les opinions de tiers contenues au dossier médical ou social</u>

Dans les cas particuliers des dossiers sociaux et des dossiers psychiatriques, on note qu'ils contiennent de nombreux renseignements confidentiels obtenus de tiers. Les conjoints, la famille ou les proches du bénéficiaire sont souvent appelés à faire part au thérapeute de leur perception, de leurs relations ou de leurs appréhensions à l'égard du bénéficiaire. Ces opinions à partir desquelles le malade ou la personne dans le besoin sont évalués, font partie intégrante de son dossier.

A l'heure actuelle, en vertu du régime des dispositions inconciliables, ces opinions sont accessibles à la personne concernée. Au terme de la période transitoire, par contre, c'est-à-dire le 1er octobre 1986, elles deviendront inaccessibles vu l'article 88 de la Loi sur l'accès:

> "88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4° de l'article 59, un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit."

Les audiences publiques tenues par la Commission ont été le théâtre de l'affrontement de deux thèses sur ce point.

L'Association des hôpitaux du Québec, d'une part, a fait valoir devant la Commission les difficultés pratiques d'extraire des dossiers les opinions émises par des tiers. Bien souvent, semble-t-il, les renseignements concernant les tiers ont été fournis par le bénéficiaire lui-même. Dans d'autres cas, ils ont été requis par un professionnel, directement auprès des tiers. Les centres hospitaliers concluent de cette imbrication de renseignements qu'il serait démesuré de procéder à un tri entre les renseignements du premier type, accessibles selon l'article 88 et ceux du second type, obligatoirement confidentiels.

Mais l'Association des hôpitaux n'en reconnaît pas pour autant le droit d'accès absolu de la personne concernée à ces renseignements. Elle pense, au contraire, qu'il peut être parfois dangereux pour la sécurité de ces tiers de laisser au bénéficiaire un accès inconditionnel à ces renseignements. Face à ce dilemme, elle voudrait inciter le législateur à permettre aux établissements de refuser l'accès à l'ensemble du dossier "lorsque les renseignements concernant des tiers ou concernant le bénéficiaire mais donnés par des tiers sont tels que leur retrait affecterait la compréhension globale du dossier". Il en irait de même lorsque l'accès peut causer des torts aux confidents.

La Confédération des syndicats nationaux a adopté une position encore plus stricte sur cette question. Elle désire que soient gardées secrètes les confidences faites par des tiers, surtout dans les cas des dossiers sociaux et

des dossiers psychiatriques, car il s'agit de protéger, dit-elle, le droit à la confidentialité pour les proches du bénéficiaire envers qui le professionnel contracte une obligation de discrétion.

A l'opposé de cette thèse, celle défendue par l'ensemble des groupes de bénéficiaires présents aux audiences ou qui ont fait parvenir leurs commentaires écrits à la Commission, considèrent que l'accès aux opinions provenant de tiers doit être maintenu. L'Association canadienne pour la santé mentale, notamment, est convaincue qu'en l'absence d'un tel droit d'accès, de nombreuses informations trompeuses ou exagérées sur le patient seront consignées pour toujours au dossier. Qui plus est, l'Association croit qu'il n'y a aucune commune mesure entre la crainte de voir les sources d'informations des thérapeutes se tarir et les conséquences négatives que peuvent avoir pour le bénéficiaire un dossier rempli d'informations fausses.

Afin d'équilibrer les droits respectifs des personnes concernées et des tiers, la Commission d'accès est d'avis qu'une intervention législative s'impose. Désormais, les professionnels qui requièrent des informations sur le bénéficiaire auprès de tiers, devraient avoir l'obligation d'informer ces derniers que leurs "confidences" seront accessibles à la personne concernée. Cette mise en garde faite, les tiers pourront, en connaissance de cause, révéler leur opinion ou se retenir de le faire.

Par ailleurs, la Commission est convaincue que sont exceptionnels les cas de dangers de représailles à l'endroit des tiers, du fait de la connaissance par le bénéficiaire de leur opinion. Vraisemblablement, ces cas concernent des malades psychiatriques ou des cas sociaux graves. Aussi, en règle générale, il sera possible d'éviter les risques de danger par l'apport d'un soutien professionnel adéquat lors de la transmission d'informations. Lorsque cette assistance n'est pas suffisante, un refus d'accès momentané en raison d'un préjudice grave sera possible étant donné l'effet perturbateur de la révélation des renseignements.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement d'obliger les professionnels qui requièrent

des informations sur le bénéficiaire auprès de tiers d'informer ces derniers que leurs "confidences" seront accessibles à la personne concernée.

5. La révision d'un refus d'accès au dossier médical ou social

La reconnaissance formelle d'un droit ne saurait être la preuve de sa concrétisation. A fortiori, lorsque ce droit peut être suspendu pour certaines raisons susceptibles d'une interprétation subjective, il est impérieux qu'un arbitre impartial en dispose, après avoir entendu les parties. Telle est la règle de justice ancrée dans nos moeurs et dans nos lois.

Dans cette optique, le législateur a confié en 1972 à la Commission des affaires sociales et aux tribunaux judiciaires le pouvoir de réviser les refus d'accès à un dossier médical ou social fondés sur le préjudice grave à la santé.

Depuis le 1er juillet 1984, la Commission d'accès à l'information est le tribunal administratif québécois responsable d'entendre les litiges entre les citoyens et l'Administration sur l'accès à un document ou à des renseignements personnels. La Commission a aussi pour mission d'assurer la confidentialité des renseignements nominatifs détenus par les organismes publics, dont les établissements de santé et de services sociaux.

Par souci de cohérence, tout d'abord, et pour faciliter la tâche des citoyens qui cherchent à obtenir accès à leur dossier médical ou social, il serait opportun qu'un seul organisme administratif accomplisse cette tâche de révision, en plus des tribunaux judiciaires. Ceux-ci en effet doivent, à l'occasion de l'exercice de leur juridiction, se pencher sur l'accès au dossier médical. Il importe donc qu'une compétence particulière leur soit laissée en ce sens.

Plusieurs arguments militent en faveur du choix de la Commission d'accès à l'information comme tribunal quasi-judiciaire de révision des refus d'accès au dossier médical ou social d'établissement.

Premièrement, est-il nécessaire de rappeler que la

Commission d'accès est l'organisme spécialisé en matière d'accès aux dossiers personnels. Elle exerce déjà, d'ailleurs, la juridiction de réviser les refus d'accès à tous les renseignements personnels détenus par les organismes de santé et de services sociaux.

En second lieu, la Loi sur l'accès offre une procédure complète, efficace et rapide d'accès aux documents et renseignements des organismes publics. La Commission d'accès a les pouvoirs nécessaires pour assurer le respect de cette procédure, ce qui n'est pas le cas de la Commission des affaires sociales. On l'a vu précédemment, l'une des causes principales des ratages du droit d'accès au dossier médical ces dernières années, provient de cette absence de contraintes procédurales dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

La Commission d'accès pour sa part, est confiante de pouvoir assumer cette compétence de réviser les refus d'accès aux dossiers de bénéficiaires de même que les délais de transmission imposés par l'organisme en raison d'un préjudice grave. Pour ce faire, la Commission pourra, au besoin, requérir l'expertise d'un psychiatre, d'un médecin, d'un travailleur social ou d'un psychologue. Mais ce ne sont pas ces derniers qui prendront la décision. Incidemment, les risques ou les apparences de conflits d'intérêts ou d'attitudes corporatistes précédemment dénoncés seront réduits.

Désormais, lorsqu'un organisme invoquera le motif du préjudice grave, la Commission devra appliquer l'article 14 de la Loi sur l'accès pour restreindre au minimum la part des renseignements susceptibles de causer un tel préjudice.

> "14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.
>
> Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public

> doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé."

Enfin, puisque la possibilité de mettre un délai à la communication du dossier est reconnue, la Loi devra permettre à ceux qui se voient refuser l'accès pour une période indéfinie, le droit de faire réviser cette décision en tout temps. La Commission croit que cette flexibilité s'impose vu l'extrême importance que revêt le droit d'accès au dossier médical ou social.

Recommandation

La Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement de voir à confier la juridiction administrative de révision des refus d'accès aux dossiers médical ou social à la Commission d'accès à l'information. La Commission devrait, de plus, avoir le pouvoir de réviser le délai imposé par l'établissement en raison d'un vraisemblable préjudice à la santé du bénéficiaire. Dans ce dernier cas, le droit de révision de la personne concernée serait imprescriptible.

Chapitre 4 LE DROIT D'ACCES AU DOSSIER D'ADOPTION

1. Problématique

Depuis quelques années, les principaux groupes impliqués dans les procédures d'adoption (enfants adoptés, parents biologiques, parents adoptifs, travailleurs sociaux) ont engagé un débat animé sur le caractère confidentiel des dossiers d'adoption. Ce débat, loin d'avoir été réglé par l'entrée en vigueur, en décembre 1982, des articles 631 et 632 du Code civil du Québec, a pris une nouvelle ampleur avec les réclamations de plus en plus vigoureuses de certains mouvements. Ceux-ci réclament que la confidentialité des dossiers d'adoption soit aménagée différemment et que soient facilitées les rencontres entre parents biologiques et enfants adoptés.

Ce débat pose deux problèmes qui sont intimement liés à la protection de la vie privée et, plus particulièrement, à la protection des renseignements personnels. Il y a d'abord le droit aux origines pour les adoptés ou, dans le langage de certains, de la recherche des antécédents biologiques et sociaux. D'autre part, se pose la question des retrouvailles entre parents biologiques et enfants naturels.

Ces revendications entrent en conflit avec le droit à la vie privée reconnu par la Charte des droits et libertés de la personne. L'Assemblée nationale du Québec a d'ailleurs traduit et précisé ce droit dans la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Elle y affirme le caractère confidentiel des renseignements personnels détenus par un organisme public et accorde à la personne concernée le droit d'accès à ces renseignements. Incidemment, une personne ne peut prendre connaissance des renseignements qui la concernent lorsque cette divulgation révèle un renseignement sur une autre personne.

Les dossiers d'adoption sont nécessairement constitués de renseignements portant à la fois sur l'enfant, ses parents biologiques et ses parents adoptifs. L'articulation des principes de la Loi sur l'accès avec cette réalité et le contexte dans lequel les adoptions se sont déroulées jusqu'à maintenant au Québec posent des difficultés importantes.

Après avoir présenté la situation qui prévaut à l'heure actuelle, la Commission tente ici de décrire les enjeux qui confrontent la société québécoise, tant à l'égard du droit aux origines qu'à l'égard des retrouvailles. Ces enjeux sont exposés en prenant soin de situer les positions que les principaux intervenants ont défendues lors de la consultation et des audiences publiques tenues à ce sujet. Enfin, la Commission d'accès formule les recommandations qu'elle juge appropriées pour concilier les différents intérêts en présence.

2. La situation actuelle

En remplaçant la Loi de l'adoption (L.Q. 1969, chap. 64) par les dispositions du Code civil du Québec régissant le phénomène de l'adoption (les articles 595 à 632), l'Assemblée nationale confirmait, en 1980, le caractère confidentiel des dossiers d'adoption. Le premier alinéa de l'article 631 du Code civil du Québec affirme en effet:

> "631. "Les dossiers judiciaires et administratifs ayant trait à l'adoption d'un enfant sont confidentiels et aucun des renseignements qu'ils contiennent ne peut être révélé, si ce n'est pour se conformer à la loi."

L'article 625 du Code vient compléter l'article 631, en précisant qu'aucun extrait de l'acte de naissance originaire d'un enfant adopté ne peut être délivré une fois que le tribunal a décrété l'adoption de cet enfant. Les dépositaires des registres de l'état civil, gardiens de l'acte de naissance, doivent en être informés et cet acte doit comprendre les mentions prescrites par la loi.

Ce régime de confidentialité souffre quelques exceptions. L'article 631 prévoit d'abord que des renseignements contenus dans un dossier d'adoption peuvent être révélés "pour se conformer à la loi". De plus, le deuxième alinéa du même article prévoit une autre exception:

> "631. (...)
> "Toutefois, le tribunal peut permettre la consultation d'un dossier d'adoption à des fins d'étude, d'enseignement, de recherche ou d'enquête publique, pourvu que soit respecté l'anonymat de l'enfant, des parents et de l'adoptant."

Cette volonté de respecter l'anonymat des personnes impliquées s'est à nouveau manifestée dans la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., chap. P-34.1). Les articles 131.1 et 131.2 de cette loi prévoient en effet la divulgation de certains renseignements, tout en protégeant l'anonymat des parties:

> "131.1 Dès que l'ordonnance de placement est prononcée, le directeur (de la protection de la jeunesse) remet à l'adoptant qui en fait la demande un sommaire des antécédents de l'enfant.
> Il remet également aux parents qui en font la demande un sommaire des antécédents de l'adoptant.
> Un enfant a droit d'obtenir, sur demande, un sommaire de ses antécédents, s'il est âgé de quatorze ans ou plus."
>
> "131.2 Tout sommaire doit respecter l'anonymat des parents ou de l'adoptant et doit être conforme aux normes prévues par règlement."

On le constate aisément, le législateur a construit, autour de l'adoption, un régime juridique d'une étanchéité presque totale. Si des renseignements peuvent être divulgués dans certaines situations très précises, il importe de toujours sauvegarder l'anonymat des personnes en cause. Dans le langage de la Loi sur l'accès, ces renseignements doivent perdre leur caractère nominatif. La confidentialité des renseignements personnels contenus dans les dossiers d'adoption est en conséquence mieux protégée par ces dispositions que par la Loi sur l'accès.

Concrètement, le parent biologique, le parent adoptif ou l'enfant ne peuvent donc avoir accès aux renseignements personnels qui les concernent. Contrairement au régime de la Loi sur l'accès, la voie du consentement n'est pas prévue: le consentement d'une partie (par exemple, les parents biologiques) ne peut permettre à l'autre partie (l'enfant adopté) d'avoir accès au dossier d'adoption. Par ailleurs, seul l'enfant âgé de quatorze ans ou plus peut obtenir un sommaire de ses antécédents. La Loi sur l'accès reconnaît pourtant ce droit à tout adopté (quel que soit son âge), à son représentant, à son héritier ou successeur ou au titulaire de l'autorité parentale.

Il faut aussi signaler le pouvoir du gouvernement de déterminer le contenu du sommaire d'antécédents auquel l'adopté a droit. Cette norme va clairement à l'encontre de la Loi sur l'accès.

D'autre part, le régime actuel ignore le cas de l'enfant confié à l'adoption et qui n'a été adopté par personne. Le sommaire des antécédents lui est interdit et la voie des retrouvailles lui est bloquée.

Enfin, l'article 632 du Code civil du Québec permet à l'enfant adopté et au parent biologique d'obtenir les informations nécessaires à une rencontre, à condition que l'autre y ait préalablement consenti. Cet article prohibe toutefois la sollicitation du consentement. Des jugements rendus par le Tribunal de la jeunesse et la Cour d'appel ont cependant établi que cette interdiction de solliciter le consentement n'empêche pas les centres de services sociaux d'informer le parent biologique ou l'enfant adopté qu'il est recherché.

Comme ces rencontres se déroulent avec le consentement des personnes concernées, elles ne soulèvent pas de problèmes fondamentaux en regard de la Loi sur l'accès. Toutefois, certaines atteintes à la vie privée peuvent survenir au moment où le contact s'établit avec une partie pour l'informer qu'elle est recherchée.

2.1 Le droit aux origines

Selon les partisans du droit aux origines, au pre-

mier rang desquels se situe le Mouvement Retrouvailles, ce droit se divise en deux volets. D'une part, le droit à l'identité juridique, c'est-à-dire le droit de connaître ses nom et prénom primaires et les nom et prénom de ses père et mère biologiques. D'autre part, on parle du droit de connaître ses antécédents biologiques et médicaux.

Selon la Commission des droits de la personne, le droit aux origines semble relever des attributs de la personnalité et participer du droit à l'intégrité de la personne. Ce droit n'est pas explicitement reconnu par la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chap. C-12). Il découle plutôt de certains droits prévus par la Charte et ce n'est que par inférence qu'on peut réussir à l'établir.

Le silence des lois sur le droit aux origines soulève des difficultés. Un certain nombre d'adoptés devenus adultes ressentent une profonde souffrance morale directement reliée à l'ignorance de leur identité biologique. Cette souffrance résulterait, d'après certaines théories psychologiques, de l'impossibilité pour l'adopté d'intégrer les événements de sa vie dans une continuité historique. Le besoin de connaître ses origines ferait partie du besoin de se connaître soi-même, inhérent à toute personne.

Ce silence, par ailleurs, empêcherait l'adopté de connaître ses antécédents biologiques et médicaux. L'histoire médicale d'un individu est un élément indispensable permettant au médecin de poser un diagnostic adéquat. L'adopté ou l'orphelin qui ne connaît à peu près rien sur lui-même ne peut pas fournir au médecin les indications nécessaires à l'analyse de ses problèmes médicaux. En outre, l'adopté subit un préjudice du fait qu'il ne peut vérifier ses liens de consanguinité avant de se marier. Enfin, le traitement de certaines maladies nécessitent la connaissance des antécédents génétiques de la personne et la communication de renseignements médicaux sur les parents biologiques.

Dans l'esprit des personnes qui proclament l'existence du droit aux origines et en réclament la reconnaissance, ce droit devrait s'exercer sans le consentement préalable des parents biologiques. En d'autres mots, le droit à l'information de l'adopté ou de l'orphelin majeur devrait lui permettre de connaître les nom et prénom de ses parents biologiques et d'avoir accès à des renseignements d'ordre familial, social et médical à leur sujet. Somme toute, le droit aux origines serait prépondérant sur tous les autres,

en particulier le droit à la vie privée.

L'Association des parents adoptifs, à l'inverse, s'oppose à la reconnaissance du droit aux origines car elle estime qu'il s'agit d'une atteinte flagrante à la vie privée. A l'instar de la Commission des droits de la personne, les parents adoptifs craignent qu'en exerçant son droit à la connaissance de son état civil originel, de l'identité de ses parents biologiques et de sa généalogie, l'adopté porte atteinte à la vie privée de ses parents biologiques en voulant les rencontrer.

2.2 Les retrouvailles

L'article 632 du Code civil du Québec permet à l'adopté majeur et au parent biologique, d'obtenir les informations nécessaires aux retrouvailles. Même si la sollicitation d'un consentement est interdite, les centres des services sociaux peuvent communiquer avec la partie recherchée pour lui donner l'occasion de consentir à la rencontre. C'est du moins ce que permet la jurisprudence actuelle.

Le Mouvement Retrouvailles réclame le maintien et le renforcement de ces dispositions. Il voudrait que la loi oblige tous les C.S.S. à prendre les moyens pour retrouver les personnes recherchées et leur permettre de consentir aux retrouvailles. Afin d'accélérer la recherche des personnes, le Mouvement demande que les C.S.S. puissent avoir accès aux banques de données gouvernementales.

L'Association des parents adoptifs s'oppose avec véhémence à cette interprétation de l'article 632 du Code civil du Québec et demande qu'on revienne à l'intention originelle du législateur. Elle affirme qu'en adoptant cet article, le législateur a voulu soumettre les retrouvailles au consentement préalable des deux parties. En interdisant la sollicitation de ce consentement, le législateur a voulu que les retrouvailles n'aient lieu qu'après que chaque partie ait donné son accord, indépendemment l'une de l'autre. L'Association soutient même que ce consentement doit être libre et éclairé. Or, toute communication avec l'enfant adopté pour l'informer que sa mère biologique le recherche constitue en fait une sollicitation.

Les parents adoptifs estiment que ces communica-

tions perturbent souvent les personnes recherchées. Dans certains cas, il semble qu'aucune précaution ne soit prise pour s'assurer que l'enfant sait qu'il est adopté. Dans d'autres cas, les moyens utilisés pour informer la personne confinent à la sollicitation (nombreux appels téléphoniques, photo de la mère remise à l'enfant, etc...) et constituent une invasion de la vie privée. L'Association demande en conséquence au législateur de confirmer son intention première et de lever les ambiguïtés de l'article 632. Il devrait être interdit de communiquer avec la personne recherchée pour lui donner l'occasion de consentir aux retrouvailles.

3. La position de la Commission

3.1 Les principes retenus par la Commission

Les recommandations que la Commission soumet au gouvernement pour résoudre les difficultés d'articulation entre les dispositions relatives à l'adoption et celles de la Loi sur l'accès s'inscrivent dans la logique du rôle dévolu à la Commission. La Commission est chargée de l'application et de la surveillance des dispositions de la Loi sur l'accès relatives à la protection des renseignements personnels; de façon plus générale, elle doit aussi se préoccuper des questions relatives à la protection de la vie privée.

Dans ce contexte, les recommandations de la Commission s'attacheront exclusivement aux aspects de l'adoption qui relèvent de la protection des renseignements personnels. Plusieurs questions soulevées par les intervenants ne feront l'objet d'aucun avis parce que, estime la Commission, elles ne relèvent pas de sa compétence. Ainsi, la Commission ne se prononcera pas sur la demande du Mouvement Retrouvailles visant à obliger tous les C.S.S. à offrir à la personne recherchée l'occasion de consentir aux retrouvailles. Elle interviendra plutôt pour que ces communications respectent la vie privée des personnes concernées.

Une dernière remarque s'impose avant de formuler les recommandations et les principes qui les sous-tendent. La Commission, évidemment, n'a pas d'expertise particulière dans le champ de l'adoption et ne connaît que de façon bien imparfaite les pratiques qui y ont cours et les difficultés

quotidiennes rencontrées par les usagers et par les praticiens. Elle n'a pas la prétention d'offrir aux principaux intervenants des solutions qui pourraient résoudre rapidement les difficultés concrètes qu'ils affrontent. Elle veut plutôt proposer un ensemble de règles qui découlent des principes même de la Loi sur l'accès. Ces règles devraient inspirer le législateur, s'il décide de modifier les dispositions législatives relatives à l'adoption. De même, les C.S.S. devraient s'assurer que les pratiques qui ont cours au sein de leur organisme sont conformes à ces règles.

Comme nous venons de le mentionner, les propositions de la Commission se situent dans la logique du système mis en place par la Loi sur l'accès. La Commission est du reste convaincue qu'une partie non négligeable des réclamations des groupes favorables à la reconnaissance d'un droit aux origines peut être satisfaite dans le cadre des principes de la Loi sur l'accès.

La Commission ne croit pas que la Charte des droits et des libertés de la personne reconnaît l'existence d'un droit aux origines. Il ne lui appartient évidemment pas de se prononcer sur l'opportunité d'inscrire ce droit à la Charte. Même si ce droit était reconnu explicitement par la Charte, il faudrait encore concilier ce droit avec celui à la vie privée. La Commission voit mal par ailleurs comment on peut prétendre que l'un est plus fondamental que l'autre.

Ceci dit, les recommandations de la Commission se fondent sur les principes suivants:

- les renseignements nominatifs détenus par un organisme public sont confidentiels;

- une personne a le droit d'avoir accès aux renseignements qui la concernent personnellement;

- en ayant accès aux renseignements qui la concernent personnellement, une personne ne peut avoir accès à des renseignements nominatifs qui portent sur une autre personne que si cette personne y consent, ou que si ces renseignements sont dénominalisés ou anonymes.

3.2 Le caractère confidentiel des dossiers judiciaires et administratifs d'adoption

Les renseignements contenus dans les dossiers d'adoption sont éminemment sensibles. Tous s'entendent pour réclamer un régime de confidentialité, à l'égard des tiers, des renseignements contenus dans ces documents. Le Mouvement Retrouvailles, à ce propos, a suggéré que soit affirmée dans ce domaine, une confidentialité aussi étanche que celle prévue, à l'heure actuelle, pour les dossiers médicaux ou sociaux.

La Commission d'accès à l'information, rappelons-le, a recommandé au gouvernement de maintenir le caractère confidentiel des dossiers médicaux et sociaux d'établissement. Ce faisant, la Commission a voulu empêcher la transmission de ces dossiers entre organismes publics ou à des tiers et ce, malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

De l'avis de la Commission, les mêmes principes militent en faveur de l'exclusion des dossiers d'adoption du régime des transferts de renseignements nominatifs prévus dans la Loi. La Commission recommande donc au gouvernement de voir à maintenir le caractère confidentiel des dossiers judiciaires et administratifs d'adoption. Pour ce faire, il sera nécessaire d'indiquer que l'article 631 du Code civil du Québec s'applique "malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès".

Recommandation

La Commission recommande que le gouvernement voit à réaffirmer le caractère confidentiel des dossiers judiciaires et administratifs relatifs à l'adoption d'un enfant. L'article 631 du Code civil du Québec doit donc être maintenu et ce, malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

3.3 L'accès des personnes aux renseignements qui les concernent

A ce jour, le libellé péremptoire de l'article 631 du Code civil du Québec a eu pour effet de rendre confi-

dentiels les dossiers d'adoption, non seulement à l'égard des tiers, mais aussi pour les personnes concernées par les renseignements qu'il contient.

La Loi sur l'accès, pour sa part, cherche à concilier les doubles enjeux de confidentialité des renseignements personnels et d'accès par la personne concernée. A la frontière de ces deux droits par contre, lorsque se côtoient des renseignements relatifs à plus d'une personne à la fois, elle restreint le droit d'accès des intéressés:

> "88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4° de l'article 59, un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit."

La Commission est convaincue qu'il s'agit là d'une limite essentielle à la sauvegarde des droits de chaque partie, en matière d'adoption comme ailleurs.

Bien que les dossiers d'adoption contiennent à la fois des données sur les adoptés, les parents biologiques et les parents adoptifs, les intérêts des parties en cause sont distincts et souvent contradictoires. La Commission ne nie pas le fait que l'ensemble de ces renseignements intéressent toutes et chacune de ces personnes. Par contre, elle sait qu'un accès inconsidéré de l'une à l'ensemble du dossier pourrait amener cette personne à s'introduire dans la vie privée des autres.

Pour ces motifs, la Commission recommande que soit reconnu aux adoptés et aux orphelins majeurs, aux parents biologiques et aux parents adoptifs le droit d'accès aux renseignements des dossiers d'adoption qui les concernent exclusivement.

En définitive, la Commission souscrit aux principes de la Loi sur l'accès à une exception près. Tous les

intervenants qu'elle a entendus dans le cadre des audiences publiques ou dont elle a analysé les mémoires, ont émis une réserve au droit d'accès des adoptés et des orphelins mineurs aux dossiers d'adoption. Ils ont fait valoir les conséquences possiblement néfastes de la communication de tout renseignement relatif à l'adoption, à un âge où la recherche d'identité est primordiale à la structuration de la personnalité d'un individu. La Commission appuie donc cette requête et la transmet au gouvernement dans ses recommandations.

L'affirmation du droit d'accès des adoptés et des orphelins majeurs, des parents biologiques et des parents adoptifs constitue une modification importante à l'esprit qui a animé depuis longtemps le domaine de l'adoption. En posant ce principe, les personnes qui appliquent la loi et les tribunaux chargés de l'interpréter devront placer ce nouveau principe au coeur de leur action et de leur réflexion.

Certains affirmeront sans doute que l'adopté ne profitera pas beaucoup de la reconnaissance de ce droit, puisque les dossiers contiennent peu de renseignements à son sujet. Les parents biologiques et adoptifs sont davantage touchés par les renseignements des dossiers d'adoption. Malgré tout, cette recommandation aura pour conséquence de redonner à ces personnes un droit qui leur est reconnu dans tous les autres aspects de leur vie, ce qui est loin d'être négligeable. Par ailleurs, cette recommandation de la Commission est le fondement de celles qui la complètent et qui permettront aux adoptés et aux orphelins majeurs d'accéder à des renseignements qui les concernent et qui leur ont été refusés depuis trop longtemps.

Recommandation

La Commission recommande donc l'application du droit d'accès des personnes aux renseignements qui les concernent dans les dossiers d'adoption. Les adoptés et les orphelins majeurs, les parents biologiques et les parents adoptifs devraient donc pouvoir prendre connaissance des renseignements qui les concernent exclusivement dans les dossiers administratifs et judiciaires d'adoption, conformément à la Loi sur l'accès.

3.4 Le caractère confidentiel de l'acte de naissance

L'article 625 du Code civil du Québec précise qu'aucun extrait de l'acte de naissance originaire d'une personne adoptée ne peut être délivré. Cette situation est évidemment contraire à celle qui prévaut pour les autres personnes nées au Québec qui peuvent toujours obtenir copie de leur acte de naissance.

Cette différence n'a pas pour but de discriminer l'adopté ni de lui voler son identité, bien au contraire. Lors de l'adoption, un nouvel acte a été dressé pour établir le lien de parenté entre l'adopté et ses parents adoptifs. Ainsi, l'adopté ne risque plus d'être traité en citoyen de seconde classe, ni qualifié d'illégitime.

Ceci dit, la Commission ne croit pas opportun de reconnaître à l'adopté et à l'orphelin majeurs le droit d'accès à son acte de naissance originaire parce que cela lui permettrait de connaître le nom de ses parents biologiques et leur adresse au moment de la naissance. Les principes de l'article 88 de la Loi doivent là encore s'appliquer.

La Commission croit donc, en définitive, que l'acte de naissance originaire d'un adopté doit demeurer confidentiel. Pour ce faire, elle invite le législateur à confirmer l'application de l'article 625 du Code civil du Québec malgré la Loi sur l'accès.

Recommandation

La Commission recommande que l'acte de naissance originaire d'une personne adoptée ou d'un orphelin demeure confidentiel. La confidentialité de cet acte, conférée par l'article 625 du Code civil du Québec doit donc être maintenue, malgré la Loi sur l'accès.

3.5 L'accès de l'adopté et de l'orphelin majeurs aux renseignements sur leurs parents biologiques

La règle du consentement est la pierre angulaire du droit à la vie privée reconnu par la Loi sur l'accès.

Pour pouvoir accéder au dossier personnel d'un tiers, comme pour consulter les renseignements qui concernent ce tiers, il est indispensable d'avoir obtenu au préalable son accord. Cette condition s'applique indépendamment du fait que ces renseignements se trouvent dans le dossier personnel de la personne qui formule la demande, ou qu'ils soient amalgamés à des renseignements sur une autre personne.

Pour leur permettre de retrouver leurs parents biologiques, certains adoptés et orphelins majeurs voudraient que l'on mette entre parenthèses la règle du consentement. La Commission ne peut souscrire à cette demande, pour des raisons qu'elle a abondamment énoncées.

Par contre, la Commission est d'avis qu'il serait possible d'agréer en partie à la requête du Mouvement Retrouvailles, sans mettre en péril le droit à la vie privée des parents biologiques.

En dénominalisant les renseignements contenus aux dossiers administratifs et judiciaires d'adoption, on pourrait divulguer aux adoptés et orphelins de nombreux renseignements sur la profession de leurs père et mère biologiques, leurs antécédents sociaux, leur âge, etc. Ainsi, la recherche d'identité que d'aucuns poursuivent avec acharnement pourrait être satisfaite partiellement. A défaut de rencontrer ses parents naturels, l'enfant adopté ou l'orphelin pourra au moins en brosser le portrait.

La Commission tient cependant à rappeler que la dénominalisation de renseignements doit être faite avec rigueur. S'il suffit souvent de retrancher les noms des personnes visées pour rendre anonyme un document, il faudra parfois, pour protéger la vie privée, généraliser certains renseignements trop spécifiques.

Est-il nécessaire de préciser enfin que le droit exceptionnel conféré aux adoptés de prendre connaissance de renseignements dénominalisés, ne vise que les renseignements relatifs à leurs parents biologiques?

Le droit d'accès aux renseignements qui concernent ses parents adoptifs ne peut vraisemblablement être accordé à l'adopté. En effet, puisque celui-ci connaît l'identité de ses parents adoptifs, révéler les données recueillies par les services sociaux sur ces derniers contreviendrait à la règle de confidentialité. Bien sûr, les parents adoptifs pourront toujours consentir à une telle divulgation, ce

que prévoit déjà la Loi sur l'accès.

Recommandation

La Commission recommande donc que l'obtention du consentement des personnes visées par les renseignements contenus dans un dossier d'adoption demeure la condition indispensable de la communication de renseignements personnels.

L'adopté ou l'orphelin majeurs pourront cependant avoir accès aux renseignements qui concernent leurs parents biologiques, sous une forme dénominalisée.

3.6 L'accès des parents biologiques aux renseignements sur l'enfant confié à l'adoption

Pas plus que les enfants adoptés ne connaissent en général l'identité de leurs parents biologiques, ces derniers ne connaissent pas le nouveau nom de leur enfant, ni celui des parents auxquels il a été confié. Ils ne connaissent pas non plus la profession, les antécédents sociaux ou l'âge des parents adoptifs.

Les porte-parole du Mouvement Retrouvailles ont aussi fait valoir devant la Commission, le désir profond de certains parents biologiques de revoir leur enfant. Le respect du droit à la vie privée ne permet pas hélas, d'accéder à cette requête.

Toutefois, la Commission croit qu'il serait possible là aussi, de permettre un accès à des renseignements dénominalisés. Ce faisant, les parents biologiques pourront connaître un peu mieux les conditions qui ont prévalu dans les premières années de l'adoption de leur enfant. Ils pourront de plus obtenir un profil de la famille d'adoption.

Recommandation

La Commission recommande donc au gouvernement de voir à permettre aux parents biologiques de prendre con-

naissance des renseignements dénominalisés sur leur enfant confié à l'adoption.

3.7 L'accès de l'adopté et de l'orphelin à leurs antécédents médicaux

Certaines maladies congénitales ou autres ne peuvent être traitées qu'avec la connaissance de renseignements médicaux, génétiques ou sociologiques sur les parents biologiques. Cette connaissance est aussi nécessaire parfois pour vérifier les liens de consanguinité avant le mariage.

Les dossiers d'adoption contiennent souvent, par contre, des données d'ordre médical ou génétique susceptibles d'éclairer les médecins. Dans bien des cas, il sera possible de les communiquer sous une forme dénominalisée, conformément aux recommandations formulées précédemment. La transmission des renseignements au médecin traitant pourra aussi, à l'occasion, assurer le respect de la vie privée des parents biologiques, tout en permettant le traitement adéquat du malade ou de sa mise en garde avant le mariage.

Exceptionnellement, il pourra être nécessaire malgré tout de révéler à l'adopté ou à l'orphelin malades l'identité de ses parents ou des renseignements personnels permettant de les identifier. La Commission d'accès croit que dans ces circonstances, il devrait être possible au malade d'obtenir une autorisation du Tribunal de la Jeunesse afin de prendre connaissance de renseignements personnels concernant ses parents biologiques. Cette autorisation devrait être accordée par le tribunal lorsqu'il est convaincu que cette divulgation est nécessaire à la santé de l'adopté ou de l'orphelin. La vérification des liens de consaguinité avant le mariage pourra aussi justifier une telle autorisation.

Recommandation

Reconnaissant que l'adopté ou l'orphelin puissent avoir besoin, en cas de maladie ou avant mariage, de renseignements sur leurs parents biologiques, sans leur consentement, la Commission recommande au gouvernement de voir à ce que le Tribunal de la Jeunesse soit habilité à autoriser

cette communication.

Le Tribunal devra cependant veiller à ce que la divulgation de ces renseignements soit nécessaire à la santé de l'adopté, de l'orphelin ou de leurs éventuels descendants.

3.8 Les retrouvailles par l'entremise des C.S.S.

Dans le cadre du régime qui prévaut actuellement, les centres de services sociaux peuvent communiquer avec le parent biologique ou, selon le cas, avec l'adopté ou l'orphelin, pour l'informer qu'on sollicite son consentement pour la transmission de renseignements à son sujet, ou encore pour une rencontre.

La Commission ne s'oppose pas à ce rôle exercé par les C.S.S. Cependant, compte tenu du caractère délicat d'une telle sollicitation, et de la menace qu'elle fait peser sur la vie privée des personnes impliquées, la Commission croit que la recherche du consentement devrait être encadrée par des normes précises.

Dans ces circonstances, le rôle des centres de services sociaux devrait se limiter à celui d'informateur. La communication avec la personne recherchée ne devra donc, en aucun cas, s'apparenter à une sollicitation trop empressée, encore moins confiner au harcèlement. En tout temps, l'accord aux retrouvailles devra être librement consenti.

Par ailleurs, la Commission est particulièrement sensible au fait qu'un simple contact du C.S.S. avec une personne recherchée peut constituer une intrusion grave dans sa vie privée. Dans le cas où l'adopté ignore son statut, par exemple, cette intervention du centre de services sociaux le lui dévoilera. Il peut donc en résulter des perturbations profondes pour l'adopté et pour ses parents adoptifs.

Recommandation

Dans cette perspective, la Commission recommande au gouvernement d'obliger les centres de services sociaux

à prendre les précautions qui s'imposent afin d'éviter que les recherches de consentement auprès de parents biologiques ou d'adoptés ne constituent une sollicitation ou un harcèlement. En outre, en conformité avec le respect de la vie privée, la loi devrait obliger les C.S.S. à prendre toutes les précautions nécessaires afin de s'assurer que la personne avec qui ils entrent en contact est déjà informée de son statut d'adopté.

3.9 Pour l'avenir

A ceux qui recherchent leurs origines et qui veulent à tout prix retrouver leurs parents biologiques, la Commission est consciente de ne pas apporter de solution miracle. Les impératifs de la protection de la vie privée lui dictent une attitude parcimonieuse où les droits de toutes les parties en cause doivent être considérés.

La Commission ne nie pas l'intérêt à connaître ses origines ni la légitimité des retrouvailles, elle cherche plutôt à assurer que cette volonté de savoir s'exerce avec un minimum de respect de la vie privée des autres personnes impliquées.

Ceci dit, la Commission constate que le débat actuel sur ces questions est tributaire de la règle stricte d'anonymat qui a prévalu à ce jour dans le domaine de l'adoption. Cette règle pose un frein au besoin de certains de connaître leurs origines ou à leur désir de rencontrer leurs parents biologiques ou leur enfant, selon le cas. A tout le moins, elle exige une prudence accrue dans la recherche du consentement.

Les cas d'adoption sont aujourd'hui plutôt rares, sinon avec des enfants étrangers. La Commission croit néanmoins que les écueils d'hier pourraient être évités pour l'avenir en obligeant les centres de services sociaux qui mettent en branle des procédures d'adoption à s'enquérir du consentement des parents biologiques à ce que leur identité soit révélée à leur enfant devenu majeur. En consignant, le cas échéant, ce consentement au dossier, les risques d'intrusion dans la vie privée, d'une part et le droit de l'enfant de savoir, d'autre part, pourront être conciliés.

Recommandation

La Commission recommande donc au gouvernement d'obliger à l'avenir les centres de services sociaux qui mettent en branle des procédures d'adoption à s'enquérir du consentement des parents biologiques à ce que leur identité soit révélée à leur enfant devenu majeur. Le cas échéant, ce consentement devra être consigné au dossier d'adoption.

CONCLUSION

L'étude conduite par la Commission pourrait être ainsi résumée: à l'heure actuelle, plus d'une centaine de dispositions législatives et plus d'une cinquantaine de dispositions réglementaires réduisent l'accès aux documents de l'Etat ou menacent le respect de la vie privée. Pour chacune de ces dispositions, la Commission a cherché à arbitrer entre l'intérêt collectif de savoir et l'intérêt privé de taire l'information.

Entre le domaine privé et le domaine public, une frontière parfois difficile à tracer doit néanmoins prendre place.

Le présent rapport décrit les territoires limitrophes de l'accès à l'information et du respect de la vie privée. Il fait part des obstacles naturels, des zones à risques et des brèches que la Commission croit justifiées d'ouvrir, d'un côté ou de l'autre. Ce rapport s'inspire toutefois d'une préoccupation constante: l'Etat doit être public et la vie privée des citoyens, un secret d'Etat.

La Commission a de plus constaté l'existence de questions contreversées soulevant des débats de société et méritant une intervention gouvernementale et législative à court terme. Le droit d'accès au dossier médical ou social, ce document des plus intime qu'un établissement de soins détient sur chacun d'entre nous, n'a jamais véritablement été reconnu dans les faits. Quant à la question de l'accès des parties concernées au dossier d'adoption, est-il besoin de rappeler la toile de fond dramatique sur laquelle elle s'inscrit?

La Commission est consciente que l'entreprise de révision de nos lois n'est pas encore achevée. La prochaine étape qui attend le gouvernement, la modification de plus d'une centaine de lois et de règlements, ne peut être minimisée. La Commission est cependant convaincue que le respect des droits fondamentaux consacrés par la Loi sur l'accès et l'harmonisation de nos lois dans ce sens, justifient amplement les efforts déployés et ceux à venir. Elle offre d'ailleurs toute sa collaboration au gouvernement et à l'Assemblée nationale pour parachever au plus tôt cette ultime étape.

ANNEXE 1

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ACCES A L'INFORMATION SUR LES DISPOSITIONS INCONCILIABLES DES LOIS ET REGLEMENTS QUEBECOIS AVEC LA LOI SUR L'ACCES

Accès aux documents

Au terme de son analyse des lois et règlements québécois en regard du droit d'accès aux documents des organismes publics, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement:

1. De supprimer le caractère confidentiel des documents et renseignements rassemblés et préparés par l'évaluateur en vue de la confection et de la tenue à jour du rôle d'évaluation municipale de manière à ce que le régime de la Loi sur l'accès dans ce domaine (Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q. chap. F-2.1, article 79)

   Toutefois une exception à cette règle devrait être prévue dans la Loi sur la fiscalité municipale afin de protéger les renseignements économiques des tiers, obtenus par l'évaluateur utilisant la méthode dite "du revenu".

   Les mêmes règles devraient s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, à l'article 22 de la Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières (L.R.Q. chap. M-39).

2. De refondre le régime d'accès et de confidentialité des analyses, avis et recommandations de la commission de la sécurité publique de la Communauté urbaine de Montréal pour en préciser les limites (Loi sur la Communauté urbaine de Montréal, L.R.Q. chap. C-37.2, articles 82.9, 82.10 et 82.12).

3. De maintenir le caractère confidentiel des procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens dans les établissements de santé et de services sociaux, en autant qu'ils concernent le contrôle et l'appréciation

des actes et le maintien de la compétence des professionnels. Tout autre document ou partie de procès-verbal du conseil ou de l'un de ses comités devraient être soumis à la Loi sur l'accès (Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q. chap. S-5, article 114).

4. D'assujettir les documents et procès-verbaux des conseils consultatifs du personnel clinique d'un établissement de santé ou de services sociaux à la Loi sur l'accès (Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q. chap. S-5, article 114).

5. D'abroger les dispositions législatives qui restreignent l'accès aux renseignements fournis par des tiers et qui ont une valeur économique (Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles, L.R.Q. chap. A-31, article 32; Loi sur les producteurs agricoles, L.R.Q. chap. P-28, article 43; Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments, L.R.Q. chap. P-29, article 35; Loi sur la mise en marché des produits agricoles, L.R.Q. chap. M-35, article 98; Règlement sur les réservoirs souterrains, R.R.Q., chap. M-13, r. 10, article 48; Règlement sur la saumure, R.R.Q. chap M-13, r. 11, article 11; Règles de pratique et de régie interne de la Commission des transports du Québec, R.R.Q. chap. T-12, r. 14.1; Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs de construction, L.R.Q. chap. Q-1, article 65; Loi sur la Société industrielle du Québec, L.R.Q. chap. S-11.01, article 51).

6. De lever l'ambiguité soulevée par l'article 34 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (L.R.Q. chap. P-32), afin d'indiquer que la Loi sur l'accès s'applique à cet organisme.

7. D'abroger les dispositions réglementaires qui prévoient un régime particulier d'accès ou de confidentialité aux documents et renseignements des corps consultatifs (Règlement de régie interne du Conseil du statut de la femme, R.R.Q. chap. C-59, r. 1, article 34; Règlement de régie interne du comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation, R.R.Q. chap. C-60, r. 8, article 8; Règlement de régie interne du comité protestant du Conseil

supérieur de l'éducation, R.R.Q. chap. C-60, r. 9, article 8); Règlement de régie interne du Conseil supérieur de l'éducation, R.R.Q., chap. C-60, r. 10, article 9).

8. De modifier les dispositions relatives aux appels d'offres des organismes publics afin de permettre l'accès aux documents de soumission à toute personne disposée à assumer les coûts prévus dans l'appel d'offres (Règlement sur les baux et les contrats de location et de concession de la Régie des installations olympiques, R.R.Q. chap. R-7, r. 1, article 10; Règlement sur les contrats d'achats et de location de biens meubles de la Régie des installations olympiques, R.R.Q. chap. R-7, r. 2, article 16; Règlement sur les contrats de concession du gouvernement, R.R.Q., chap. A-6, r. 6, article 11; Règlement sur les contrats de services de la Régie des installations olympiques, R.R.Q. chap. R-7, r. 5, article 5; Règlement sur les contrats de construction du gouvernement, R.R.Q. chap. A-6, r. 7, article 13; Règlement sur les contrats de construction de la Régie des installations olympiques, R.R.Q. chap. R-7, r. 4, article 13; Règlement sur les contrats d'aliénation de biens meubles excédentaires, R.R.Q. chap. R-7, r. 3, article 9).

9. D'abroger les articles 284 de la Loi sur les mines (L.R.Q. chap. M-13), 13 de la Loi sur les abeilles (L.R.Q. chap. A-1); et 19 de la Loi sur les grains (L.R.Q. chap. G-1.1) qui confèrent un discrétion à l'organisme visé de communiquer les renseignements aux documents qu'il détient.

10. De modifier la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q. chap. A-2.1) par l'ajout d'une disposition reconnaissant à l'inspecteur général des institutions financières et à la Commission des valeurs mobilières une discrétion étendue en regard de l'accès aux renseignements qu'ils détiennent concernant des tiers. Cette discrétion, sujette aux pouvoirs de révision de la Commission, devrait tenir compte des impératifs de confiance du public dans les institutions financières.

11. D'abroger les dispositions législatives des domaines municipal, scolaire et agricole qui restreignent le

droit d'accès aux documents aux contribuables, aux électeurs, ou aux personnes intéressées (Loi sur les cités et villes, L.R.Q. chap. C-19, article 372; Code municipal du Québec, L.R.Q. chap. C-27.1, article 445; Charte de la Ville de Montréal, article 728; Loi sur les élections dans certaines municipalités, L.R.Q. chap. E-2.1, articles 3.5, 6, 104.1; Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, L.R.Q. chap. V-6.1, article 61; Loi sur la communauté urbaine de Québec, L.R.Q. chap. C-37.3, article 43; Loi sur le conseil régional de zone de la Baie James, L.R.Q. chap. C-59.1, article 21; Loi sur les corporations municipales et intermunicipales de transport, L.R.Q. chap. C-70, article 32; Loi favorisant le regroupement des municipalités, L.R.Q. chap. R-19, article 7; Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q. chap. F-2.1, article 73; Loi sur l'instruction publique, L.R.Q. chap. I-14, articles 328, 332, 534; Loi sur la mise en marché des produits agricoles, L.R.Q. chap. M-35, article 21).

12. De modifier l'article 86 de la Loi sur les élections dans certaines municipalités (L.R.Q. chap. E-2.1) pour indiquer que les rapports des partis politiques municipaux sont accessibles à partir du 1er avril de chaque année ou, dès leur réception par le trésorier, lorsque cette échéance est dépassée.

13. D'ajouter une clause "malgré la Loi sur l'accès" aux articles 356 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q. chap. C-19), 142 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q. chap. A-19.1) et 445 du Code municipal (L.R.Q. chap. C-27.1) pour permettre l'accès des citoyens aux copies de textes réglementaires, deux jours avant la tenue de la séance du conseil où ils sont adoptés.

14. De voir à l'abrogation du caractère confidentiel des renseignements miniers visés par l'article 49 du Règlement sur les réservoirs souterrains (L.R.Q. chap. M-13, r. 10). Toutefois, cette disposition devrait prévoir que les renseignements visés peuvent être rendus publics un an après l'expiration du bail ou du permis d'exploitation. Cette nouvelle disposition devrait s'appliquer "malgré les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès".

15. De modifier les lois municipales et scolaires pour y préciser que la responsabilité de donner accès aux documents dans ces organismes incombe au responsable de l'accès nommé en vertu de l'article 8 de la Loi sur l'accès (Loi sur la communauté régionale de l'Outaouais, L.R.Q. chap. C-37.1, articles 73.1 et 73.2; Loi sur la communauté urbaine de Montréal, L.R.Q. chap. C-37.2, articles 110.1 et 110.2; Loi sur la communauté urbaine de Québec, L.R.Q. chap. C-37.3, article 232; Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, L.R.Q. chap. V-6.1, articles 59, 61 et 307; Loi sur les élections dans certaines municipalités, L.R.Q. chap. E-2.1, articles 86 et 104.1; Loi sur les cités et villes, L.R.Q. chap. C-19, articles 91, 93 et 103; Code municipal du Québec, L.R.Q. chap. C-27.1, articles 208 et 209).

16. De prévoir que les dispositions législatives ou réglementaires qui réitèrent l'obligation de discrétion des fonctionnaires s'appliquent "sous réserve de la Loi sur l'accès". (Règlement de régie interne de la Caisse de dépôt et placement, R.R.Q. chap. C-2, article 54; Loi sur les assurances, L.R.Q. chap. A-32, article 16; Loi sur les valeurs mobilières, L.R.Q. chap. V-1.1, articles 188 et 189).

17. D'abroger toutes les dispositions des lois et règlements qui prévoient un tarif d'accès aux documents différents de celui prévu dans le règlement édicté en vertu de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, les dispositions sectorielles qui confèrent un pouvoir de réglementation en matière de tarif d'accès aux documents devrait aussi être abrogé. A ce sujet, la Commission a répertorié les dispositions suivantes:

- Secteur agriculture, pêcheries et alimentation;

  Loi sur les grains, L.R.Q. chap. G-1.1, articles 19, 58 (11°); Loi sur les terres publiques agricoles, L.R.Q. chap. T-9.1, article 47 (4°);

- Secteur affaires municipales:

  Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q. chap. A-19.1, articles 142, 226, 241; Loi sur les cités et villes, L.R.Q. chap. C-19, articles 91, 103, 356, 468.31; Code municipal du Québec, L.R.Q. chap. C-27.1, articles 209, 445, 600; Loi sur la commission municipa-

le, L.R.Q. chap. C-35, article 16; Loi sur la communauté régionale de l'Outaouais, L.R.Q. chap. C-37.1, article 73.2; Loi sur la communauté urbaine de Montréal, L.R.Q. chap. C-37.2, article 110.2; Loi sur la communauté urbaine de Québec, L.R.Q. chap. C-37.3, article 232; Loi sur les élections dans certaines municipalités, L.R.Q. chap. E-2.1, article 86; Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, L.R.Q., chap. V-6.1, articles 59, 307;

- Secteur énergie et ressource:

Loi sur les mines, L.R.Q. chap. M-13, article 232;

- Secteur finances, institutions financières et coopératives:

Loi sur les syndicats coopératifs, L.R.Q. chap. S-38, article 41; Loi sur les assurances, L.R.Q. chap. A-32, article 212; Règlement sur les droits payés en vertu de la partie 1A de la Loi sur les compagnies, R.R.Q. chap. C-38, r. 2, article 1 (4°);

- Secteur travail, main d'oeuvre et sécurité du revenu:

Règlement sur l'exercice du droit d'association édicté en vertu du Code du travail, R.R.Q. chap. C-27, r. 3, article 41;

- Secteur justice:

Loi sur le changement de nom et d'autres qualités de l'état civil, L.R.Q. chap. C-10, article 9; Règlement sur le changement de nom et d'autres qualités de l'état civil, R.R.Q. chap. C-10, r. 1, article 8; Loi sur les employés publics, L.R.Q. chap. E-6, article 22; Règlement sur le Tarif des frais judiciaires devant le Tribunal de l'expropriation, R.R.Q. chap. E-24, r. 2, article 10; Règlement sur le Tarif des commissions sur le Grand sceau des conseils en loi de la Reine et autres documents, R.R.Q. chap. M-19, r. 1, article 2; Loi sur les permis d'alcool, L.R.Q. chap. P-9.1, articles 20, 114;

- Secteur fonction publique:

Loi sur les employés publics, L.R.Q. chap. E-6, article 22;

- Secteur éducation:

  Loi sur l'instruction publique, L.R.Q. chap. I-14, articles 332, 339, 349;

- Secteur revenu:

  Loi sur les loteries, les courses, les concours-publicitaires et les appareils d'amusement, L.R.Q. chap. L-6, article 40;

- Secteur santé et services sociaux:

  Règlement sur les droits à acquitter pour l'obtention de renseignements ou des documents sous la garde de la Régie d'assurance-automobile du Québec, R.R.Q., chap. C-24.1, Supp. Vol. 1, p. 186, Décret 1214-82, articles 1 à 3.

Protection des renseignements personnels

Au terme de son analyse des lois et règlements québécois en regard du droit à la protection des renseignements personnels, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement:

18. De lancer une opération de vérification des dispositions législatives et réglementaires permettant la cueillette de renseignements personnels. Suite à cette opération, les organismes publics devraient pouvoir énumérer les renseignements personnels nécessaires à l'exercice de leurs attributions. Le législateur pourra ensuite édicter dans les lois et règlements les renseignements pouvant être recueillis auprès des citoyens.

    D'inviter les organismes décentralisés qui ont le pouvoir d'édicter leurs propres règlements à entreprendre une opération semblable.

19. D'analyser les textes législatifs et réglementaires des lois afin de s'interroger sur la pertinence et la nécessité des transferts de renseignements nominatifs qui y

sont prévus.

20. De préciser les pouvoirs accordés aux inspecteurs et enquêteurs qui oeuvrent dans l'administration publique québécoise afin de distinguer entre:

    - les enquêteurs dont la tâche requiert nécessairement des pouvoirs d'ordonnance ou de contrainte, auquel cas des pouvoirs de commissaires-enquêteurs devraient leur être octroyés;

    - les enquêteurs dont les fonctions se limitent à superviser l'application des lois, ceux-ci devant au besoin et sur une base ponctuelle, obtenir un mandat d'un juge pour avoir accès à des renseignements personnels.

21. De restreindre le droit d'accès des représentants de la personne concernée à la partie du dossier médical ou social susceptible d'affecter les droits de ces représentants. De plus, seuls les héritiers universels ou à titre universel d'un défunt de même que les récipiendaires d'une police d'assurance sur la vie devraient avoir accès aux parties du dossier qui affectent leurs droits. Pour ce faire, une modification de l'article 8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q. chap. S-5) s'impose.

22. D'enclencher au plus tôt une réflexion approfondie sur l'accès exclusif du mineur de 14 ans ou plus à son dossier médical ou social. Une telle réflexion devra prendre en compte les intérêts parfois conflictuels des parents et des enfants, le droit à l'autonomie déjà reconnu par la Loi sur la protection de la santé publique (L.R.Q., chap. P-35) aux mineurs de 14 ans ou plus et enfin, la situation particulière du domaine de la protection de la jeunesse.

23. D'abroger l'article 24 du Règlement sur le régime pédagogique du primaire et de l'éducation préscolaire (R.R.Q. chap. C-60, r. 11) ainsi que l'article 9 du Règlement sur le régime pédagogique du secondaire (R.R.Q. chap. C-60, r. 12).

24. De laisser au directeur des services professionnels ou au directeur général d'un établissement de santé ou de service social, la responsabilité d'autoriser la communication de renseignements nominatifs pour fins de recherche, d'étude ou d'enseignement. La Commission de la santé et de la sécurité du travail devrait aussi exercer ce même pouvoir.

    Toutefois, ces organismes devraient être assujettis aux normes de sécurité, de nécessité et d'éthique applicables à tous les organismes publics en matière de transfert de renseignements personnels pour fins de recherche. De plus, la Commission d'accès à l'information devrait continuer à jouir de son pouvoir d'enquête dans ce domaine, de manière à vérifier si ces normes sont respectées. (Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q. chap. 5, article 7; Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.R.Q. chap. S-2.1, article 175).

25. De maintenir les dispositions des lois sectorielles qui prévoient un délai de conservation des dossiers et renseignements personnels. Dans la mesure du possible, les organismes publics devraient faire connaître aux citoyens le délai de conservation de leurs dossiers (Règlement de l'Office des personnes handicapées du Québec, R.R.Q. chap. E-20.1, r. 1, article 6; Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique, R.R.Q. chap. P-35, r. 1, article 138; Règlement d'application du Règlement sur l'utilisation des fonds gardés en fidéicommis (...), R.R.Q. chap. R-20, r. 18, article 3; Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.R.Q. chap. S-2.1, article 127).

26. De maintenir le caractère strictement confidentiel du dossier médical ou social dans un établissement de services de santé ou de services sociaux. De manière à éviter tout risque d'interprétation laxiste, il serait opportun de préciser que l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q. chap. S-5) s'applique malgré les paragraphes 1 à 3, 5 et 8 de l'article 59 de la Loi sur l'accès.

27. De maintenir les articles 63 à 65 de la Loi sur

l'assurance-maladie (L.R.Q. chap. A-29) malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès de manière à ce que les seuls cas de transfert de renseignements nominatifs permis entre la Régie et des tiers soient ceux expressément mentionnés dans la Loi sur l'assurance-maladie. Néanmoins, ces transferts devraient être assujettis aux règles de sécurité et de publicité de la Loi sur l'accès.

28. D'ajouter la mention "malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès" à l'article 7 de la Loi sur la protection de la santé publique (L.R.Q. chap. P-35) de manière à ce que le régime de confidentialité stricte prévue pour les renseignements relatifs aux maladies à déclaration obligatoire et aux maladies vénériennes s'applique dans toute sa sévérité.

29. De maintenir le régime de confidentialité stricte des renseignements relatifs au réclamant détenus par la Régie d'assurance automobile du Québec. Afin d'éliminer tout risque d'ambiguité, il devrait être indiqué à l'article 70 de la Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q. chap. A-25) que cette disposition s'applique malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

30. De maintenir le caractère strictement confidentiel de l'identité d'une personne qui a dénoncé une situation préjudiciable à la santé ou à la sécurité d'un enfant. Pour ce faire, l'application de l'article 44 de la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q. chap. P-34.1) doit être maintenue "malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès".

31. De maintenir le caractère confidentiel des documents et procès-verbaux des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens ainsi que de leur comité en ce qui a trait à l'évaluation professionnelle. Par contre, il devrait être prévu dans les lois et règlements de ce secteur, que la personne visée par une évaluation de titre, puisse avoir accès aux documents et renseignements qui ont servi à prendre la décision d'agréer ou de rejeter sa candidature (Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q. chap. S-5, article 114).

32. De maintenir le caractère confidentiel à l'endroit de la personne concernée des renseignements détenus par la Régie d'assurance-maladie relatifs à son diagnostic et aux services qu'elle a reçus d'un médecin. Pour ce faire, l'article 64 alinéa 1 de la Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q. chap. A-29) doit être modifié en y ajoutant une clause "malgré la Loi sur l'accès".

33. D'abroger l'article 34 du Règlement de régie interne du Conseil du statut de la femme (R.R.Q. chap. C-59, r. 1) qui octroie au Conseil une discrétion absolue sur l'accès aux renseignements personnels qu'il détient.

34. D'abroger l'article 6 du Règlement sur les établissements de détention (R.R.Q. chap. P-26, r. 1) qui confère aux autorités carcérales une discrétion sur l'accès aux renseignements personnels détenus par un établissement de détention.

35. De modifier l'article 160 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (L.R.Q. chap. S-2.1) qui confère à la Commission de la santé et la sécurité du travail la discrétion absolue de divulguer les renseignements obtenus dans le cadre d'une enquête. Il devrait être précisé, dans le texte de cette disposition, qu'elle s'applique exclusivement aux enquêtes de nature quasi-judiciaire entreprises par cet organisme.

36. De resserrer la portée des articles 8 de la Loi sur les services de santé et des services sociaux (L.R.Q. chap. S-5) et 94 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q. chap. A-2.1), de manière à restreindre l'accès des tiers, héritiers ou successeurs de la personne concernée aux renseignements médicaux et sociaux contenus au dossier de bénéficiaire de celle-ci. Seuls les héritiers universels ou à titre universel d'une personne devraient avoir accès au dossier de bénéficiaire de la personne décédée.

37. De resserrer le libellé de l'article 73 alinéa 8 de la Loi sur les services de garde à l'enfance (L.R.Q. chap. S-4.1) pour obliger l'Office responsable à transmettre

une copie de ses décisions aux personnes et aux organismes visés par celle-ci.

38. D'indiquer que l'article 28 de la Loi sur la protection du malade mental (L.R.Q. chap. P-41) s'applique "malgré la Loi sur l'accès". Ainsi, la communication d'un renseignement sur la santé du malade interné aux personnes qui en prennent soin sera permise, sans risque d'ambiguité juridique.

39. De modifier l'article 24 du Règlement du régime pédagogique du primaire et de l'éducation préscolaire (R.R.Q. chap. C-60, r. 11) ainsi que l'article 9 du Règlement sur le régime pédagogique du secondaire (R.R.Q. chap. C-60, r. 12) pour indiquer que ces textes s'appliquent "sous réserve de la Loi sur l'accès".

40. De maintenir les dispositions sectorielles qui prévoient un régime singulier d'accès des tiers aux renseignements sur les régimes de rentes (Règlement général sur les régimes supplémentaires de rentes, R.R.Q. chap. R-17, r. 1, article 6; Règlement sur les prestations, R.R.Q. chap. R-9, r. 5, article 5; Règlement sur le régime de retraite de l'Hydro-Québec, R.R.Q. chap. H-5, r. 3, article 48).

41. De maintenir l'article 64 alinéa 1 de la Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q. chap. A-29) qui empêche le bénéficiaire ainsi que les tiers, d'avoir accès aux renseignements détenus par la Régie d'assurance-maladie du Québec relativement aux diagnostics et aux services rendus à ce bénéficiaire.

42. D'abroger le dernier alinéa de l'article 193 de la Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q. chap. R-9) qui nie le droit de rectification autrement reconnu par la Loi sur l'accès.

43. D'abroger les dispositions réglementaires qui établissent des procédures d'accès différentes de celles prévues dans la Loi sur l'accès (Règlement sur les prestations, R.R.Q. chap. R-9, r. 5, article 5; Règlement sur les régimes supplémentaires de rentes, R.R.Q. chap. R-17, r. 1, arti-

cle 6).

44. De maintenir l'article 33 des Règles de preuve et de procédure applicables aux affaires pour lesquelles la Régie de l'assurance automobile a compétence (R.R.Q., chap. A-25, r. 9) qui a pour but de garantir la validité de l'autorisation donnée à un tiers par la personne concernée. Cette mesure ne restreint pas le droit d'accès de la personne concernée à son dossier mais assure plutôt sa confidentialité à l'égard des tiers qui voudraient profiter d'un consentement périmé pour obtenir accès à des renseignements personnels.

45. De prévoir que les dispositions pénales des lois sectorielles qui sanctionnent l'obligation de discrétion des fonctionnaires s'appliquent "sous réserve de la Loi sur l'accès" (Loi sur les allocations familiales, L.R.Q. chap. A-17, article 21; Loi sur l'aide sociale, L.R.Q. chap. A-16, article 38; Loi sur l'assurance-maladie, L.R.Q. chap. A-29, article 64; Loi sur l'assurance automobile, chap. A-25, article 70; Loi sur l'assurance-hospitalisation, L.R.Q. chap. A-28, article 12).

46. De retirer de nos lois et règlements les dispositions qui prévoient des tarifs d'accès à des renseignements personnels ou qui octroient à l'autorité en place le pouvoir d'édicter de tels tarifs. (Code de la sécurité routière, L.R.Q., chap. 24.1, article 177; Règlement sur les droits à acquitter pour l'obtention de renseignements ou des documents sous la garde de la Régie de l'assurance automobile du Québec, (R.R.Q., chap. C-24.1, Décret 1214-82, Supp. Vol. 1, p. 186, articles 1 à 3); Règlement sur l'immatriculation des véhicules automobiles, R.R.Q. chap. C-24, r. 16, article 116; Tarif des frais judiciaires devant le Tribunal de l'expropriation, R.R.Q. chap. E-24, r. 2, article 10; Règles de pratique et de régie interne de la Commission des transports du Québec, R.R.Q. chap. T-12, r. 14.1, article 115).

47. D'uniformiser la procédure de révision des refus d'accès à des renseignements personnels détenus par des organismes municipaux ou scolaires ayant mis sur pied des garderies. À cette fin, l'article 44 de la Loi sur les services de garde à l'enfance (L.R.Q. chap. S-4.1) devrait être modifié pour confier à la Commission d'accès à l'information la juridiction sur les fiches d'assiduité en garderie publique.

Le droit d'accès du citoyen à son dossier médical ou social

Au terme de son analyse et de la consultation qu'elle a tenue sur le droit d'accès des citoyens à leur dossier médical ou social, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement:

48. De déclarer dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q. chap. S-5) le droit d'accès du bénéficiaire à son dossier médical et social, conformément à la Loi sur l'accès. De plus, l'article 87 de la Loi sur l'accès ne devrait pas s'appliquer au dossier médical ou social d'établissement.

49. De faciliter l'expression du droit d'accès du citoyen à son dossier médical ou social en obligeant les professionnels oeuvrant dans un établissement à prêter assistance à ceux et celles qui manifestent le désir de consulter leur dossier. De plus, le droit d'accès devrait être assorti d'un soutien professionnel afin d'éviter tout risque de mésinterprétation et ainsi permettre une meilleure compréhension de son cas par le demandeur.

50. De retrancher de l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q. chap. S-5) les dispositions relatives au préjudice grave à la santé comme motif de refus à un dossier médical ou social d'établissement.

Toutefois, une disposition devrait être ajoutée au chapitre III de la Loi sur l'accès pour permettre aux organismes de santé ou de services de sociaux de refuser momentanément à la personne concernée l'accès à son dossier médical ou social. Un tel refus devrait être fondé sur la vraisemblance d'un préjudice grave pour la santé physique ou mentale de cette personne.

51. D'obliger les professionnels qui requièrent des informations sur le bénéficiaire auprès de tiers d'informer ces derniers que leurs "confidences" seront accessibles à la personne concernée.

52. De confier la juridiction administrative de révision des refus d'accès au dossier médical ou social à la Commission d'accès à l'information. La Commission devrait, de plus, avoir le pouvoir de réviser le délai imposé par l'établissement en raison d'un vraisemblable préjudice à la santé du bénéficiaire. Dans ce dernier cas, le droit de révision de la personne concernée devrait être imprescriptible.

Le droit d'accès au dossier d'adoption

Au terme de son analyse et de la consultation qu'elle a tenue sur le droit d'accès au dossier d'adoption, la Commission d'accès à l'information recommande au gouvernement:

53. De réaffirmer le caractère confidentiel des dossiers judiciaires et administratifs relatifs à l'adoption d'un enfant. L'article 631 du Code civil du Québec doit donc être maintenu et ce, malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

54. De reconnaître le droit d'accès des personnes aux renseignements qui les concernent dans les dossiers

d'adoption. Les adoptés et les orphelins majeurs, les parents biologiques et les parents adoptifs devraient donc pouvoir prendre connaissance des renseignements qui les concernent exclusivement dans les dossiers administratifs et judiciaires d'adoption, conformément à la Loi sur l'accès.

55. De maintenir le caractère confidentiel de l'acte de naissance originaire d'une personne adoptée ou d'un orphelin. La confidentialité de cet acte, conféré par l'article 625 du Code civil du Québec, doit donc s'appliquer "malgré la Loi sur l'accès".

56. D'établir que l'obtention du consentement des personnes visées par les renseignements contenus dans un dossier d'adoption demeure.

57. D'obliger à l'avenir les centres de services sociaux qui mettent en branle des procédures d'adoption à s'enquérir du consentement des parents biologiques à ce que leur identité soit révélée à leur enfant devenu majeur. Le cas échéant, ce consentement devra être consigné au dossier d'adoption.

ANNEXE 2

INDEX DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES
ET REGLEMENTAIRES COMMENTEES
OU CITEES DANS LE RAPPORT

Dispositions législatives

	ARTICLES	PAGE
Code civil du Québec	625	191, 201
	631	5, 191, 198
	632	190, 193, 195
Loi sur les abeilles (L.R.Q., chap. 13 A-1)	13	52, 53
Loi de l'adoption (L.Q., 1969, chap. 64)		
Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chap. A-6)	41	47
Loi sur l'aide sociale (L.R.Q., chap. A-16)	38	160
Loi sur les allocations familiales (L.R.Q., chap. A-17)	21	160
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chap. A-19.1)	22	
	142	66, 68, 81
	226	81
	241	81
Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., chap. A-25)	70	120, 122, 123, 160
Loi sur l'assurance-hospitalisation (L.R.Q. chap. A-28)	12	160
Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q., chap. A-29)	63	117, 118
	64	117, 118, 137, 138 152, 154, 160
	65	117, 118

Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles (L.R.Q., chap. A-31)	32	37
Loi sur les assurances (L.R.Q., chap. A-32)	16	55, 56, 77
	212	82
Charte de la Ville de Montréal (L.Q. 1959-60, chap. 102)	728	61
Loi sur le changement de nom et d'autres qualités de l'état civil (L.R.Q., chap. C-10)	9	82
Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chap. C-19)	91	72, 73, 81
	93	72, 73
	100	71
	102	72
	103	71, 72, 73, 81
	333	60
	356	65, 68, 81
	372	60
	468.31	81
Code de la sécurité routière (L.R.Q., chap. C-24.1)	175	148
	176	163
	177	162
Code de procédure civile (L.R.Q., chap. C-25)	308	117
Code municipal du Québec (L.R.Q., chap. C-27.1)	199	71
	208	73
	209	73, 81
	445	60, 65, 68, 81
	600	81
Loi sur la Commission municipale (L.R.Q., chap. C-35)	16	74, 81
Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., chap. C-37)		42
Loi sur la Communauté régionale de l'Outaouais (L.R.Q., chap. C-37.1)	73.1	73
	73.2	73, 82

Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.R.Q., chap. C-37.2)	82.9	25
	82.12	25, 26
	110.1	24, 25, 74
	110.2	24, 25, 74, 82
	110.3	24, 25
	178.1	26
	179	26, 27
Loi sur la Communauté urbaine de Québec (L.R.Q., chap. C-37.3)	43	61
	232	74, 82
Loi sur le Conseil régional de zone de la Baie James (L.R.Q., chap. C-59.1)	21	61
Loi sur les corporations municipales et intermunicipales de transport (L.R.Q., chap. C-70)	32	62
Loi sur les élections dans certaines municipalités (L.R.Q., chap. E-2.1)	3.5	61
	6	61
	86	64, 65, 74, 82
	104.1	61, 74
Loi sur les employés publics (L.R.Q., chap. E-6)	22	83
Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chap. F-2.1)	73	62
	79	18, 20, 22, 23
Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chap. F-3.1.1)	6	75
Loi sur les grains (L.R.Q., chap. G-1.1)	19	52, 53, 81
	58 (11°)	81
Loi sur l'inspecteur général des institutions financières (L.R.Q., chap. I-11.1)	14	55, 56
Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chap. I-14)	328	62, 74
	329	74, 83
	332	62, 83
	349	83
	534	62

Loi d'interprétation (L.R.Q., chap. I-16)	61 (25°)	7
Loi sur les loteries, les courses, les concours publicitaires et les appareils d'amusement (L.R.Q., chap. L-6)	40	83
Loi sur les mines (L.R.Q., chap. M-13)	232	82
	284	51, 53
Loi sur la mise en marché des produits agricoles (L.R.Q., chap. M-35)	21	62
	98	37
Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières (L.R.Q., chap. M-39)	22	22, 23
Loi sur les permis d'alcool (L.R.Q., chap. P-9.1)	20	83
	114	83
Loi sur les producteurs agricoles (L.R.Q., chap. P-28)	43	37
Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments (L.R.Q., chap. P-29)	35	37
Loi sur le Protecteur du citoyen (L.R.Q., chap. P-32)	34	43, 44
Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., chap. P-34.1)	11.2	99, 100
	44	124, 125
	131.1	192
	131.2	192
Loi sur la protection de la santé publique (L.R.Q., chap. P-35)	7	119, 120
	42	99
Loi sur la protection du malade mental (L.R.Q., chap. P-41)	28	147, 148
Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs de construction (L.R.Q., chap. Q-1)	65	38

Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q. chap. R-9)	193		155, 156
Loi favorisant le regroupement des municipalités (L.R.Q., chap. R-19)	7		62
Loi concernant les renseignements sur les compagnies (L.R.Q., chap. R-22)	2		96
	4		96
Loi sur la santé et la sécurité du travail (L.R.Q., chap. S-2.1)	127		108
	160		141, 143
	175		105
	234		40, 41, 42
Loi sur les services de garde à l'enfance (L.R.Q., chap. S-4.1)	44		164
	73	(8°)	147, 148
Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chap. S-5)	7		105, 113, 114, 116, 117 137, 144, 172, 176, 177 178, 182, 183
	8		97, 99, 144, 145, 146
	70	(2°)	30
	112		29, 30, 33
	114		17, 30, 129, 130
Loi sur la Société industrielle du Québec (L.R.Q., chap. S-11.01)	51		38, 39
Loi sur les sociétés d'entraide économique (L.R.Q., chap. S-25.1)	6		90
Loi sur les syndicats coopératifs (L.R.Q., chap. S-38)	41		82
Loi sur les terres publiques agricoles (L.R.Q., chap. T-9.1)	47	(4°)	79, 81
Loi sur les valeurs mobilières (L.R.Q., chap. V-1.1)	188		77
	189		77
	296		58
Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., chap. V-6.1)	59		74, 82
	61		74
	275		61
	307		74, 82

Dispositions réglementaires

	ARTICLES	PAGE
Règlement sur les contrats de concession du gouvernement (R.R.Q., chap. A-6, r. 6)	11	48
Règlement sur les contrats de construction du gouvernement (R.R.Q., chap. A-6, r. 7)	13	48
Règlement sur les contrats de services du gouvernement (R.R.Q., chap. A-6, r.8)		47
Règles de preuve et de procédure applicables aux affaires pour lesquelles la Régie de l'assurance automobile a compétence (R.R.Q., chap. A-25, r. 9)	33	158
Règlement de régie interne de la Caisse de dépôt et placement du Québec (R.R.Q., chap. C-2, r. 2)	54	76
Règlement sur le changement de nom et d'autres qualités de l'état civil (R.R.Q., chap. C-10, r. 1)	8	82
Règlement sur l'immatriculation des véhicules automobiles (R.R.Q., chap. C-24, r. 16)	116	162
Règlement sur les droits à acquitter pour l'obtention de renseignements ou des documents sous la garde de la Régie de l'assurance automobile du Québec (R.R.Q., chap. C-24.1, Décret 1214-82, Supp. Vol. 1, p. 186)	1 à 3	80, 162, 163
Règlement sur l'exercice du droit d'association conformément au Code du travail (R.R.Q., chap. C-27, r. 3)	41	82

Règlement sur les droits à payer en vertu de la partie 1A de la Loi sur les compagnies (R.R.Q., chap. C-38, r. 2)	1 (4°)	82
Règlement de régie interne du Conseil du statut de la femme (R.R.Q., chap. C-59, r. 1)	34	45, 139, 140
Règlement de régie interne du comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation (R.R.Q., chap. C-60, r. 8)	8	45
Règlement de régie interne du comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation (R.R.Q., chap. C-60, r. 9)	8	46
Règlement de régie interne du Conseil supérieur de l'éducation (R.R.Q., chap. C-60, r. 10)	9	46
Règlement sur le régime pédagogique du primaire et l'éducation préscolaire (R.R.Q., chap. C-60, r. 11)	24	101, 102, 150
Règlement sur le régime pédagogique du secondaire (R.R.Q., chap. C-60, r. 12)	9	102, 150
Règlement de l'Office des personnes handicapées du Québec (R.R.Q., chap. E-20.1, r. 1)	6	108
Tarif des frais judiciaires devant le Tribunal de l'expropriation (R.R.Q., chap. E-24, r. 2)	10	83, 162
Règlement sur la forme et le contenu du rôle d'évaluation foncière, le processus de sa confection et de tenue à jour et la continuité de rôles successifs (R.R.Q., chap. F-2.1, r. 4.1)		18
Règlement sur le régime de retraite de l'Hydro-Québec (R.R.Q., chap. H-5, r. 3)	48	151

Règlement sur les réservoirs souterrains (R.R.Q., chap. M-13, r. 10)	48 49	38 69
Règlement sur la saumure (R.R.Q., chap. M-13, r. 11)	11	38
Tarif des commissions sous le Grand sceau des conseils en loi de la Reine et autres documents (R.R.Q., chap. M-19, r. 1)	2	83
Règlement sur les établissements de détention (R.R.Q., chap. P-26, r. 1)	6	140, 141
Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique (R.R.Q., chap. P-35, r. 1)	9 138	88 108
Règlement sur les baux et les contrats de location et de concession de la Régie des installations olympiques (R.R.Q., chap. R-7, r. 1)	10	48
Règlement sur les contrats d'achats et de location de biens meubles de la Régie des installations olympiques (R.R.Q., chap. R-7, r. 2)	16	48
Règlement sur les contrats d'aliénation de biens meubles excédentaires (R.R.Q., chap. R-7, r. 3)	9	48
Règlement sur les contrats de construction de la Régie des installations olympiques (R.R.Q., chap. R-7, r. 4)	13	48
Règlement sur les contrats de services de la Régie des installations olympiques (R.R.Q., chap. R-7, r. 5)	5	48
Règlement sur les prestations (R.R.Q., chap. R-9, r. 5)	5	151, 157

Règlement général sur les régimes supplémentaires de rentes (R.R.Q., chap. R-17, r. 1)	6	151, 157
Règlement d'application du Règlement sur l'utilisation des fonds gardés en fidéicommis (...) (R.R.Q., chap. R-20, r. 18)	3	108
Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements (R.R.Q., chap. S-5, r. 3.01)	53 58 63 106	90 109 109 32
Règles de pratique et de régie interne de la Commission des transports du Québec (R.R.Q., chap. T-12, r. 14.1)	115	38, 162

Dispositions de la
Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels
(L.R.Q., chap. A-2.1)

Articles	Page
8	72, 73, 74, 76
9	15, 26, 40
14	188
23	21, 22, 37, 39, 40, 50, 51, 52, 56, 57, 69
24	21, 22, 37, 39, 40, 50, 51, 56, 57, 69
25	50
26	36, 38, 41, 52
28	44, 52, 57, 141
29.1	142
36	67
37	44
38	44
39	44, 133
41	53
48	43
53	85, 101, 102, 142
55	95
59	86, 110, 111, 113, 115, 116, 119, 120, 122, 123, 125, 198

64	89
67	92, 93, 115
68	92, 115
68.1	92, 115
68.2	92, 115
69	92
70	92
73	108, 109
75	150
83	126, 127, 141
87	141, 177, 178
88	124, 127, 185, 199, 201
89	126, 127, 155
94	96, 98, 141, 145, 146, 150, 151, 152
126	103
166	127, 154
167	89
168	3, 7, 8
169	3, 6, 7, 8, 105
171 (1^{o})	16
171 (2^{o})	86, 114, 122, 177
171 (3^{o})	94
179	84, 153
181	8

Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs (R.R.Q., chap. A-2.1, no. 1, Décret 2009-84, G.O. II, 1984, no. 41, page 4605) 71, 78

ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES OU ORGANISMES
AYANT FAIT PARVENIR DES COMMENTAIRES
A LA COMMISSION
DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION

1- Secteur Affaires municipales

- Ville de Montréal
- Ville de Québec
- Communauté urbaine de Montréal
- Ministère des affaires municipales
- Union des municipalités du Québec
- Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI)
- Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (R.C.M.) (MM. Michel Prescott et Sam Boskey

2- Secteur Education

- Commission scolaire régionale de Tilly
- Commission scolaire régionale Lapointe
- Commission scolaire régionale Louis-Fréchette
- Université de Sherbrooke
- Alliance des professeurs de Montréal

3- Secteurs Finances et travail

- Ministère du travail
- Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission des normes du travail
- L'Inspecteur général des institutions financières
- L'Office de la construction du Québec
- Le Conseil du patronat du Québec

4- Secteur santé et services sociaux

- Fédération des médecins spécialistes du Québec
- Association canadienne pour la santé mentale, division de Québec
- Fédération des infirmières et infirmiers unis Inc.
- Fédération des médecins omnipraticiens du Québec
- Hôpital Santa Cabrini
- Centre hospitalier régional de la Beauce
- Association des hôpitaux du Québec
- Association québécoise des archivistes médicales
- Conseil canadien d'agrément des hôpitaux
- Association des psychiatres du Québec
- Institut Philippe Pinel de Montréal
- Ordre des infirmiers et infirmières du Québec
- Syndicat des professionnels(les) de la santé et du secteur nursing
- Regroupement des parents pour déficients mentaux
- Centre hospitalier de Maniwaki
- Association des parents adoptifs du Québec
- Commission des droits de la personne du Québec
- Confédération des syndicats nationaux
- Association des centres d'accueil du Québec
- Association des centres de services sociaux du Québec
- Conseil de la santé et des services sociaux, Région 01
- Institut Roland-Saucier
- Hôpital Ste-Croix
- Association des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens du Québec
- Commission des affaires sociales
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Maison Notre-Dame de Laval Inc.
- Corporation professionnelle des médecins du Québec
- Ministère de la santé et des services sociaux
- Madame Madeleine Morin
- Fédération des syndicats professionnels d'infirmières et d'infirmiers du Québec
- La Ligue des droits et libertés
- Le Curateur public
- Groupe Auto-Psy
- L'Association québécoise pour la promotion de la santé (chapitre de Québec)

- Monsieur Bernard Rousseau
- Mouvement Retrouvailles Adopté(e)s - Parents
- Foyer Savoy, centre d'accueil
- CLSC des Appalaches
- Centre hospitalier Ste-Marie
- Barreau du Québec

5- Autres secteurs

- Commission de protection du territoire agricole du Québec
- Le protecteur du citoyen
- Régie de l'assurance automobile du Québec
- Le Directeur général des élections du Québec
- Ministère de l'Energie et des Ressources
- Commission des transports du Québec
- Régie des loteries et courses du Québec
- Ministère des transports
- Assemblée nationale
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Ministère du Revenu
- Régie des installations olympiques
- Ministère du Conseil exécutif

ANNEXE 4

LISTE DES INTERVENANTS AUX AUDIENCES PUBLIQUES

- Association des conseils des médecins, dentistes et pharmaciens du Québec
- Corporation professionnelle des médecins du Québec
- Mouvement Retrouvailles adopté(e)s - parents
- Association des hôpitaux du Québec
- Association des parents adoptifs du Québec
- Confédération des syndicats nationaux
- Regroupement des parents pour déficients mentaux
- Association des centres de services sociaux du Québec
- Ordre des infirmiers et infirmières du Québec
- La Ligue des droits et libertés
- Le Curateur public du Québec
- Fédération des médecins spécialistes du Québec
- Monsieur Bernard Rousseau
- Auto-Psy
- Fédération des infirmières et infirmiers unis Inc.
- Fédération des syndicats professionnels d'infirmières et d'infirmiers du Québec
- Association canadienne pour la santé mentale
- Ville de Québec

- Inspecteur général des institutions financières
- Union des municipalités du Québec
- Communauté urbaine de Montréal
- Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (R.C.M.) (MM. Michel Prescott et Sam Boskey)